

Mecanismos de Difusão de Políticas Sociais: O Caso dos Programas de Transferência Condicionada de Rendimentos na América Latina

Pedro Marcante Arruda dos Santos

Orientador: Prof^ª. Doutora Elvira Sofia Leite de Freitas Pereira

Coorientador: Prof^ª. Doutora Ana Paula Ferreira

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
Em Política Social

Lisboa
2019

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

Como diferenciar aí a política da não política? O problema social, o problema da vida em sociedade, já é, por si só, político; inteira e unicamente político.

(Thomas Mann, A montanha mágica)

**A minha mãe e ao Felipe, que
sempre estiveram ao meu lado.**

Agradecimentos

A produção de uma investigação decorre em um grande intervalo de tempo e muitos acontecimentos influenciam o olhar do investigador quanto o objeto de estudo e sua importância. A realização deste mestrado significa a realização de um sonho antigo e é fruto de muita perseverança e trabalho, dois quais seria impossível a conclusão desse estágio.

Sem o suporte familiar também seria impossível. Agradeço todos os dias pelo apoio incondicional dado por minha mãe, mulher forte e lutadora, que batalho incansavelmente para que meu irmão e eu tivéssemos o melhor. Foi ela quem proporcionou todas as condições para que eu pudesse estar em Portugal. Foi por ela que me esforcei para fazer jus à sua luta.

Agradeço ao professor Denilson Coêlho que iluminou meu caminho para o estudo de difusão depois de uma brilhante apresentação do modelo em Lisboa e toda a paciência que teve em me guiar pelos primeiros caminhos exploratórios.

Agradeço profundamente as minhas orientadoras, Elvira Pereira e Ana Paula Ferreira, sem as quais a feitura do trabalho teria sido muito mais pobre e sem brilho. Agradeço a paciência, atenção e dedicação das duas, a crença no objeto e a valorização do tema.

Agradeço a todos aqueles que fizeram parte dessa jornada: Andressa Liege, Bárbara Andrade, Ana Paula, Ana Cármem, Sopho Shaburishvili, entre tantos outros.

Por fim, agradeço a Deus, sem o qual não teria forças para continuar.

Sumário

Índice de Figuras.....	VII
Índice de Tabelas.....	VIII
Lista de Siglas e Abreviaturas	IX
Introdução	10
Capítulo 1 - A pobreza e o programa de transferência condicionada de renda na América Latina.....	12
1.1 – Definição institucional da pobreza, vulnerabilidade e exclusão social.....	12
1.2 – Pobreza, desigualdade económica e exclusão social na América Latina.....	15
1.3 – O Estado de Bem-estar na América Latina	21
1.4 – O modelo de transferência condicionada de rendimentos como proteção social.....	24
Capítulo 2 – A difusão de políticas sociais	28
2.1 – O Construtivismo social e a difusão.....	28
2.2 – A teoria da escolha racional e a difusão.....	30
2.3 – Os mecanismos e dinâmicas da difusão	32
2.3.1 – Fatores internos	36
2.3.2 – Fatores externos.....	36
2.4 – Quadro-conceitual da difusão do Programa de Transferência Condicionada de Rendimento	37
Capítulo 3 – Procedimentos Metodológicos.....	40
3.1 – Modelo de análise e hipóteses do estudo	40
3.2 - Recolha e análise dos dados qualitativos	44
3.3 – Recolha e análise dos dados quantitativos	45
3.3.1 – Seleção dos países.....	45
3.3.2 – Seleção do modelo.....	46
Capítulo 4 – Apresentação e discussão dos resultados	50
4.1 - O Histórico de adoção do PTCR na América Latina	50
4.2 - Fundamentos da adoção.....	51
4.3 - Diversidade dos programas.....	53
4.4 - A questão do financiamento externo e cooperação técnica	57
4.5 - Análise exploratória dos dados	60
4.6 – Apresentação dos resultados do modelo	62
4.7 - Discussão dos resultados.....	64
Considerações Finais	67
Referências bibliográficas	69

Anexo A – Descrição da Metainformação.....	79
Anexo B – Diplomas legais relativos à adoção do PTCR	85
Anexo C – Critérios para a determinação do primeiro PTCR adotado no país	87
Anexo D – Principais características dos PTCR.....	89
Anexo E – Acordos de financiamento	94
Anexo F – Estatísticas descritivas.....	97
Anexo G – Gráficos de dispersão	102
Anexo H – Diagramas de extremos e quartis.....	114

Índice de Figuras

Figura 1: Gap de pobreza na América Latina, em % (1981-2013).....	16
Figura 2: Taxa de desemprego e proporção de trabalhos vulneráveis*, em %, na América Latina e na OCDE (1990-2014).....	18
Figura 3: Índice de mortalidade infantil (mortes por 1.000 nados vivos) na América Latina e Caribe e na OCDE (1990-2014)	19
Figura 4: Taxa de matrícula no ensino primário e secundário na América Latina e Caribe (1990 – 2014).....	20
Figura 5: Modelo de Análise Conceptual	41
Figura 6: Histórico de implementação do PTCR na América Latina (1997-2006)	51
Figura 7: Número de Projetos do Banco Mundial sobre o PTCR por país (1997-2014).....	59

Índice de Tabelas

Tabela 1: Relação da adoção nacional do PTCR nos países da América Latina por ordem cronológica.....	25
Tabela 2: Tipologias de Difusão	33
Tabela 3: Tipificação dos mecanismos externo	37
Tabela 4: Relação dos países que adotaram o PTCR no período de 1997-2014 e dos países selecionados para a análise	45
Tabela 5: Categorização das variáveis independentes	48
Tabela 6: Temas tratados nas justificações dos Diplomas Legais	52
Tabela 7: Quadro-resumo dos PTCR adotados nos países selecionados	54
Tabela 8: Casos de Financiamento Internacional	57
Tabela 9: Panorama das médias dos indicadores até ao ano de adoção.....	60
Tabela 10: Critério informacional.....	63
Tabela 11: Estimação dos efeitos fixos.....	63

Lista de Siglas e Abreviaturas

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento;

BM - Banco Mundial;

CEPAL – Comissão Económica para América Latina e Caribe;

PTCR - Programa de Transferência Condicionada de Rendimentos;

IFG – Índice de Efetividade Governamental;

IFI – Instituição Financeira Internacional;

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico;

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio;

OIT – Organização Internacional do Trabalho;

ONU – Organizações das Nações Unidas;

PBF – Programa Bolsa Família;

PIB – Produto Interno Bruto;

PRONASOL – Programa Nacional de Solidariedade;

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Introdução

Os estudos sobre processos que influenciam a difusão de políticas sociais têm evoluído de forma consistente nas últimas décadas, sobretudo nas áreas da Ciência Política, Sociologia e Economia (Elkins & Simmons, 2005; Owen, 2002). Exemplos como os trabalhos sobre a difusão de regimes democráticos e do corolário liberal-económico, assim como a dispersão de programas governamentais entre Estados e municipalidades têm subsidiado um debate mais acurado sobre o processo de tomada de decisão dos formuladores de políticas públicas.

A questão-chave posta por especialistas em difusão é o entendimento dos diferentes fatores e mecanismos que influenciam a proliferação de uma política inovadora dentro de um país ou região de maneira a verificar e compreender: a) o peso da influência que a decisão de atores externos exerce no processo decisório interno e; b) os mecanismos que geram uma interdependência descoordenada no processo de tomada de decisão.

Os resultados dos estudos empíricos realizados até à data contribuem para uma compreensão mais acurada dos fundamentos e pressupostos que levam a decisões políticas institucionalmente inovadoras em diferentes contextos. Elkins & Simmons (2005) chamam atenção para a importância do desenvolvimento da pesquisa em difusão, justificando que esses processos implicam, de certa maneira, que governos estão fazendo escolhas que eles não fariam se fossem deixados totalmente independentes.

Nesse sentido, este trabalho debruçar-se-á sobre o fenómeno da proliferação de Programas de Transferência Condicionada de Rendimentos (PTCR) na América Latina. O PTCR constitui-se como um modelo de política social de redistribuição de renda, que exige dos seus beneficiários contrapartidas que objetivam o exercício de direitos sociais e a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza.

Assim, tentar-se-á responder à pergunta: que fatores influenciaram a decisão dos governos latino-americanos em implementar o PTCR em suas respectivas jurisdições? Em outras palavras, quais foram os elementos que podem ter contribuído para a decisão política de adotar uma política social já implementada em outra jurisdição e considerada inovadora no combate à pobreza intergeracional. Para tanto, o trabalho terá como objetivo principal a identificação dos aspetos que contribuíram, em alguma medida, para a decisão política de adotar o PTCR, sob a luz da teoria da difusão de políticas públicas e da teoria da escolha racional, devendo, para tanto:

- a) compreender, com base na Literatura pertinente, as dinâmicas dos processos de difusão;

- b) identificar, nos diplomas que introduziram inicialmente a medida nos diferentes países da América Latina, os fatores formalmente identificados para a sua introdução;
- c) identificar os fatores específicos que podem ter contribuído para a difusão do PTCR, operacionalizando-os e recolhendo-os;
- d) testar, através de um modelo estatístico apropriado, os fatores que podem ter colaborado para a opção política por PTCRs nos países latino-americanos e;
- e) seleccionar os elementos-chave para a construção de um quadro conceptual-explicativo da difusão do PTCR na Região.

Nesse sentido, o primeiro capítulo discutirá o problema social da pobreza e a necessidade da sua definição conceptual e institucional. Junto a isso, apresentar-se-á o problema social no contexto latino-americano e como se desenvolveu o Estado de Bem-estar e o modelo do PTCR na região. No capítulo 2, é apresentada a revisão de literatura sobre os processos de difusão e as bases teóricas nas quais esta investigação se orienta, nomeadamente o construtivismo social e a teoria da escolha racional.

No capítulo 3 são apresentados os procedimentos metodológicos utilizados e no capítulo 4 dispõe da apresentação dos dados colhidos e sua análise descritiva assim como a discussão dos resultados. Por fim, apresenta-se as considerações finais.

Capítulo 1 - A pobreza e o programa de transferência condicionada de renda na América Latina

Neste capítulo será discutido o problema social da pobreza e suas definições institucionais. Na segunda subseção é mostrada o panorama da pobreza, desigualdade econômica e exclusão na América Latina. A terceira subseção discorre sobre a formação do Estado de Bem-estar na região e, por fim, a última subseção apresenta o modelo de transferência condicionada de rendimentos como parte do sistema de proteção social.

1.1 – Definição institucional da pobreza, vulnerabilidade e exclusão social

O problema social da pobreza é umas das principais preocupações das sociedades contemporâneas. Entretanto, existe o problema de estabelecer uma definição capaz de abarcar todas as nuances do fenômeno e seus sujeitos. A questão é mais complexa quando se pensa em termos de uma definição institucional da pobreza, que sirva como guia para as ações do governo. Sant'Ana (2007) chama a atenção para a importância de um esclarecimento acurado da pobreza, assim como a compreensão da existência de uma categoria social específica e difusa – os pobres – e os vínculos que os ligam à sociedade. Nesse sentido, essa institucionalidade não pode limitar-se simplesmente a um estado quantitativo que se esgota em si mesmo, mas sim como uma reação social que resulta de uma situação específica.

Na linha sugerida por Berger e Luckmann (2004), é necessário um exercício complexo de entendimento da construção social da realidade, sobretudo na percepção de que essa realidade é formada pela sobreposição de tantas outras. A definição institucional de pobreza é por isso apenas parte da realidade "pobreza" como categoria de análise, estando intrinsecamente ligada a variáveis sociais interdependentes, tais como a economia política por detrás do seu sentido e a relevância social da sua significação para a burguesia, classe média e, acima de tudo, para os pobres.

A operacionalização do conceito de pobreza e a sua medição tornam-se o principal instrumento que os governos possuem para lidar com esse problema social. Há um certo consenso na academia de que pobreza é um fenômeno que pode ser percebido como uma situação em que certas necessidades não são satisfeitas, ou em que não é alcançado um nível de vida mínimo aceitável, em decorrência de algum tipo de carência econômica (Pereira, 2010). Neste contexto, são identificadas quatro abordagens.

Como mostrado por Pereira (2010), a abordagem baseada na subsistência considera o pobre como aquele cujos rendimentos totais são insuficientes para a manutenção da vida. Essa

abordagem considera a pobreza em bases absolutas, isto é, divide os indivíduos entre aqueles que possuem condições para conservar padrões mínimos de existência e aqueles que não conseguem. A segunda abordagem, que leva em consideração a privação relativa, postula que o fenómeno é caracterizado por indivíduos que, dado o conjunto médio dos recursos controlados pelo todo social, não possuem os recursos necessários para alcançar as condições de vida comuns, sendo assim excluídos, de facto, das práticas sociais. A terceira abordagem diz respeito às capacidades, na qual a pobreza é percebida como uma privação das capacidades básicas provocada pela inadequação dos meios económicos (Pereira, 2010). Por fim, tem-se a abordagem baseada na percepção social, em que a pobreza é definida como uma “insatisfação forçada de necessidades socialmente percebidas” (Pereira, 2010, pág. 3).

Nesse sentido, esta investigação identificou duas dimensões para se observar a pobreza às quais associamos duas visões diferentes do fenómeno. Na primeira delas (análise indireta), a pobreza é observada em uma ótica unidimensional, ligada apenas à questão do rendimento e suas implicações (Ghatak, 2014). Essa é a linha seguida por Gasparini *et al.* (2008): a importância do peso da renda sobre o orçamento familiar, sendo esse o critério utilizado para a caracterização da pobreza *a priori*.

Nessa ótica o pobre – como categoria social objetiva – pode ser visto como sendo não-pobre em termos de potencial e capacidade (incluindo habilidades e preferências), que opera através de um leque racional de escolhas. Essa visão baseia-se na percepção da existência de fricções que impedem o funcionamento ótimo do mercado, que, em conjunto com as externalidades negativas advindas de governos fracos, impedem ou prejudicam a tomada de decisão do indivíduo. A premissa aqui implícita é a de que a pobreza é consequência das escolhas individuais operadas em um ambiente externo desfavorável (Ghatak, 2014; Gasparini *et al.*, 2008).

Nessa perspectiva, a pobreza corresponde a uma externalidade de mercado, extrínseca a sociedade, e a providência governamental não deve ser de combate, mas sim de mitigação dessa externalidade. Como o "pobre" é percebido como responsável pela sua situação de privação económica, o Estado desobriga-se de atuar como agente mediador entre os setores sociais, reservando para si tão-somente a obrigação de assistir aos pobres (Sant’Ana, 2007; Gasparini *et al.*, 2008).

A segunda dimensão (análise direta) permite perceber a pobreza como uma realidade multidimensional e relativa, observando as privações que os indivíduos sofrem nas suas condições de vida. Nessa visão os "pobres" não estão fora do sistema, eles são dependentes da

coletividade, podendo ser percebidos como consequência das diferentes realidades sociais que se traduzem em relativa exclusão social.

Ghatak (2014) mais uma vez serve como apoio conceptual ao teorizar que o pobre é sujeito a diferentes pressões e constrangimentos dos não-pobres. Essa sujeição é um dos pilares do processo decisório desses sujeitos, que os obriga a tomar decisões muito diferentes dos grupos sociais mais abastados, reforçando sua situação de pobreza.

A pobreza é, desse modo, um processo constante e dinâmico de construção social que vai muito além do estabelecimento de limiares de rendimentos. O conceito liga-se a questões da vida cotidiana dos socialmente considerados "pobres", sendo parte integrante de uma estrutura social de poder e organização social. Seu entendimento e sua absorção no imaginário social irá variar de sociedade para sociedade, numa perspectiva macro; e de classe social para outra, em uma perspectiva micro.

O papel do Estado sob essa ótica muda de forma radical, pois agora ele passa a sujeito ativo de transformação social, como agente gerador de oportunidades e equalizador das distorções sociais e económicas provocadas pela ação do mercado.

Nesse sentido, segundo Sant'Ana (2007), a importância de uma definição institucional da pobreza fundamenta-se na necessidade de uma construção objetiva da categoria "pobre" (sujeito) e "pobreza" (fenómeno) pelo Estado. É através dessa institucionalização que basicamente se decide "quem devemos assistir" e "quem consideramos pobres".

A institucionalização do conceito não é, contudo, suficiente para traduzir a experiência social da pobreza, que inclui: falta de autonomia económica, insegurança alimentar, privação nas condições da habitação, baixa escolaridade, baixo capital humano, acesso limitado à saúde, reconhecimento e identidade social dos pobres, entre outros.

Molin (2016) salienta que a pobreza como discriminante económico é uma questão social, por conta da sua modulação histórica e do relativismo em relação aos sujeitos de uma sociedade. A pobreza em si é um fenómeno social; e os pobres, uma categoria social relativa. Embora a privação económica desempenhe um papel estruturante na desestabilização daqueles que estão/são desprovidos de rendimentos, ela não é a consequência mais visível. A questão central está na precariedade económica, que se traduz na vulnerabilidade social; e na instabilidade social, que se traduz no processo gradual de exclusão social.

Para Sant'Ana (2007) e Gasparini *et al.* (2008) a exclusão social deve ser compreendida como um processo resultante do modelo de organização adotado pelas sociedades ao longo da história. É o resultado último de um movimento de invalidação social, desqualificação e

dissociação – uma marginalização de determinados indivíduos, resultando no seu virtual descolamento do corpo social.

A percepção de que o excluído não é necessariamente pobre, mas o pobre é, por definição, excluído, é de grande relevância. A exclusão e vulnerabilização do indivíduo é a consequência final da pobreza, sua face mais visível e, axiomáticamente, mais cruel (Molin, 2016). Esse processo retira do indivíduo a capacidade de reação, de autodefinição e autossuficiência na busca da mobilidade social. O excluído não possui as ferramentas básicas para a sobrevivência social: educação, saúde, reconhecimento, *status*, renda, redes sociais fortes, poder político sólido ou estabilidade social (Ghatak, 2014).

Ao retirar dos "pobres" a possibilidade de reação, a sociedade os exclui da dinâmica social, resultando na conclusão de que apenas a coletividade – para os propósitos deste trabalho percebida como a personificação do Estado frente à sociedade – possui os meios para alterar as circunstâncias económicas e culturais fundamentais que provocam a condição de pobreza, promovendo a inclusão através do ataque ao processo de precarização económica dos indivíduos, ao mesmo tempo que adopta uma posição mediadora frente à sociedade como forma de garantir um processo inclusivo dos elementos sociais marginalizados.

1.2 – Pobreza, desigualdade económica e exclusão social na América Latina

O caso latino-americano é bastante peculiar, pois, como posto por Galeano (2010), a pobreza é basilar e estrutural da sociedade. Historicamente houve um processo de dominação e exploração, com seu ponto seminal na colonização agressiva conjugada com o sistema escravocrata nunca superado de forma satisfatória (Narloch, 2017). A pobreza é intrínseca a esse modelo cumulativo de exploração de grandes massas de pessoas e da exclusão do *mainstreaming* dos espaços de poder e produção social (Galeano, 2010).

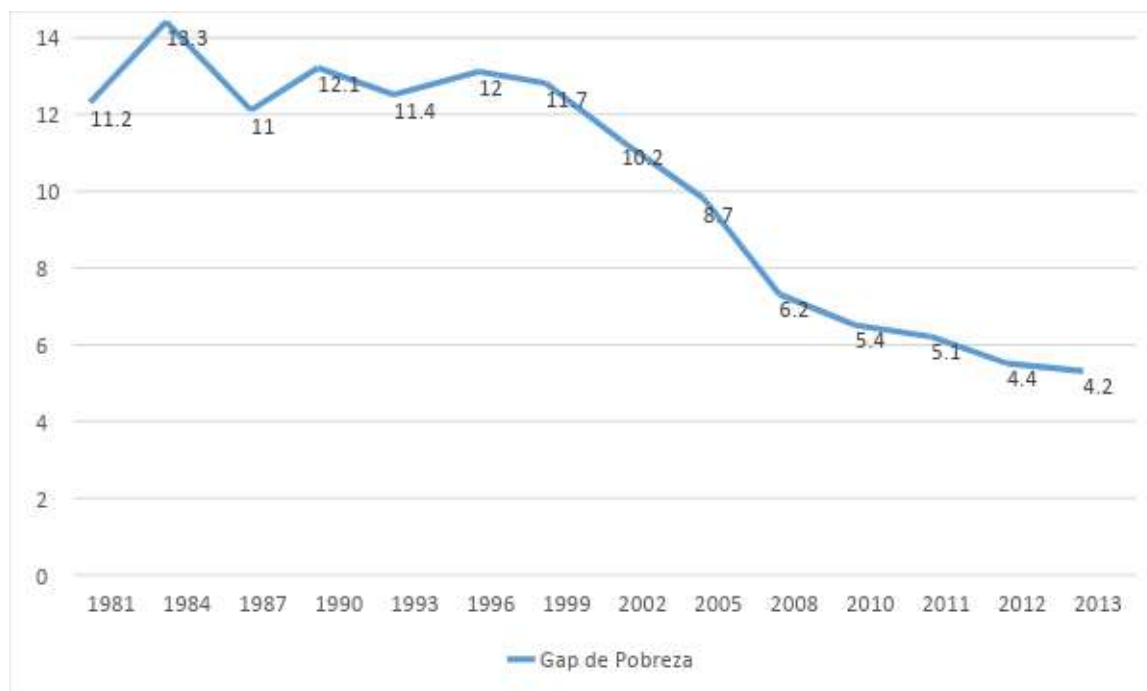
A aplicabilidade de um individualismo negativo¹ à sociedade latino-americana é, de certa forma, muito visível na perspectiva histórica. A construção da realidade social e de suas categorias derivativas – pobreza, identidade social, classe, etc. – é um reflexo do modelo económico adotado pelas classes dirigentes, que consideram a pobreza base axiológica de seu modelo social (Ribeiro, 2017).

De acordo com Huber *et al.* (2006) e Morley (2001), a América Latina é a região mais desigual do mundo, sobretudo se considerada as últimas três décadas do século XX. Como mostrado por Hoffman & Centeno (2003), a situação é ainda mais grave quando se observa

¹ Qualificado pela falta de possibilidades efetivas de realização de si mesmo na vida coletiva (Sant’Ana, 2007).

que essa região é marcadamente empobrecida. Na Figura 1, apresentam-se os dados relativos ao *gap de pobreza* na América Latina. A conjugação de pobreza e desigualdade faz da região uma área onde se vive em piores condições do que seria esperado (CEPAL, 2004), pois a correlação entre o Produto Interno Bruto (PIB) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mostra que o padrão de vida é menor do que o que a renda nacional poderia predizer. (Hoffman & Centeno, 2003; Birdsall & Londoño, 1997, CEPAL, 2004).

Figura 1: Gap de pobreza na América Latina, em % (1981-2013)



Fonte: Banco Mundial (PovcalNet); formatação própria

As causas das desigualdades são várias e de distintos matizes. A primeira delas vem de fonte histórica e perdura nos dias de hoje: a concentração agrária em praticamente todos os países da região (Hoffman & Centeno, 2003; David, Dirven & Vogelgesang, 2000; Conde, 1964; Galeano, 2010). Além disso, a rápida urbanização do subcontinente, especialmente a partir da década de 1970, provocou a criação de cinturões de pobreza e o fenômeno do desemprego urbano e violência urbana (Lusting, Lopes-Calva, Ortiz-Juarez, & Monga, 2016).

Os níveis de polarização social² também são muito elevados, o que conduz a tensões sociais, sobretudo urbanas. Esse fenômeno começa a crescer rapidamente a partir da década de 1970, ganhando força, sobretudo nos países do Cone Sul³, e gerando um profundo abismo

² Isto é, grupos homogêneos de unidades familiares ou indivíduos que se identificam entre si, porém são antagônicos ou alienados de outros grupos (Ferranti, Perry, Ferreira, & Walton, 2004).

³ Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

social no subcontinente (Ferranti *et al.*, 2004). O acesso a proteção social também é preocupante, embora, a partir da década de 1990 comece a crescer, mesmo que os níveis de desigualdade permaneçam elevados (CEPAL, 2002).

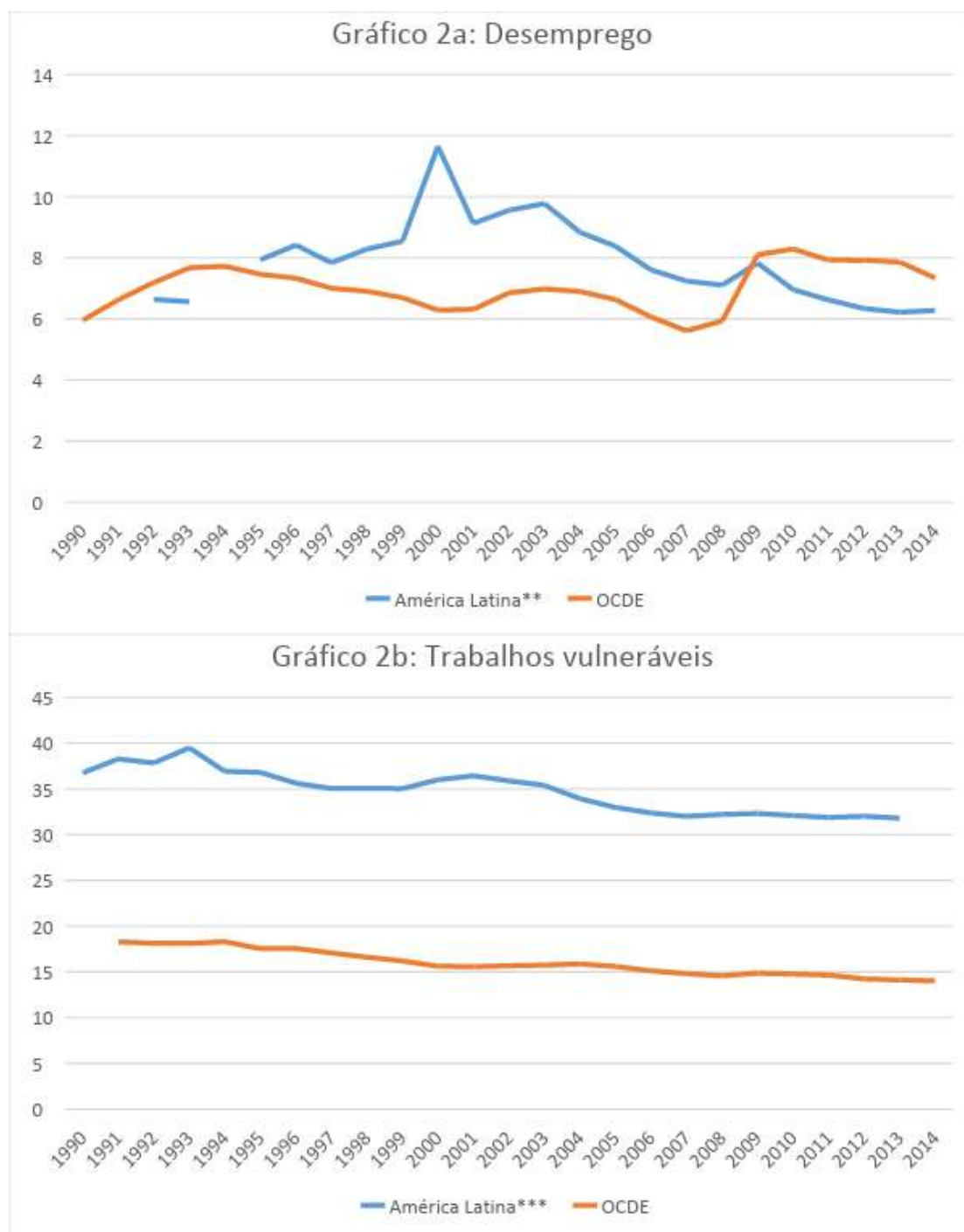
A volatilidade da renda⁴ nos países da região é alta, o que dificulta o dimensionamento real da desigualdade e do alcance da ação do Estado. Os estudos disponíveis mostram que a volatilidade na América Latina é, em média, três vezes maior do que a dos países desenvolvidos⁵ entre as décadas de 1960 e 1990 (Ferranti *et al.*, 2000; CEPAL, 2002; CEPAL, 2004). Essas variações são causadas por diversos fatores: o alto índice de desemprego e rotatividade do mercado de trabalho; informalidade econômica; instabilidade inflacionária, entre outros (Levenson & Moloney, 1998, Morley, 2001). As implicações desta situação podem ser sintetizadas em três pontos: a) com o aumento da volatilidade, o *gap* entre a desigualdade do rendimento e do consumo aumentam; b) há um aumento proporcional do custo da proteção social e; c) impossibilidade de mobilidade social intergeracional (Ferranti *et al.*, 2004).

O desemprego e a informalidade econômica (Figura 2), junto com o baixo nível salarial, exercem um papel fundamental na manutenção dos problemas sociais intergerações. Como pode ser observado na Figura 2, a informalidade (medida pela proporção de trabalhos vulneráveis) é consideravelmente mais elevada na América-Latina do que nos países desenvolvidos, mantendo uma média de 46%. A implicação imediata desta situação é a exclusão da população da segurança social oferecida pelo Estado, que é maioritariamente contributiva (Fleury, 2017; Bearley, 2016; Kay, 2000).

⁴ Isto é, quando o rendimento é diferente a cada mês.

⁵ Membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)

Figura 2: Taxa de desemprego e proporção de trabalhos vulneráveis*, em %, na América Latina e na OCDE (1990-2014)



Fonte: Banco Mundial (ILOSTAT Database); elaboração própria.

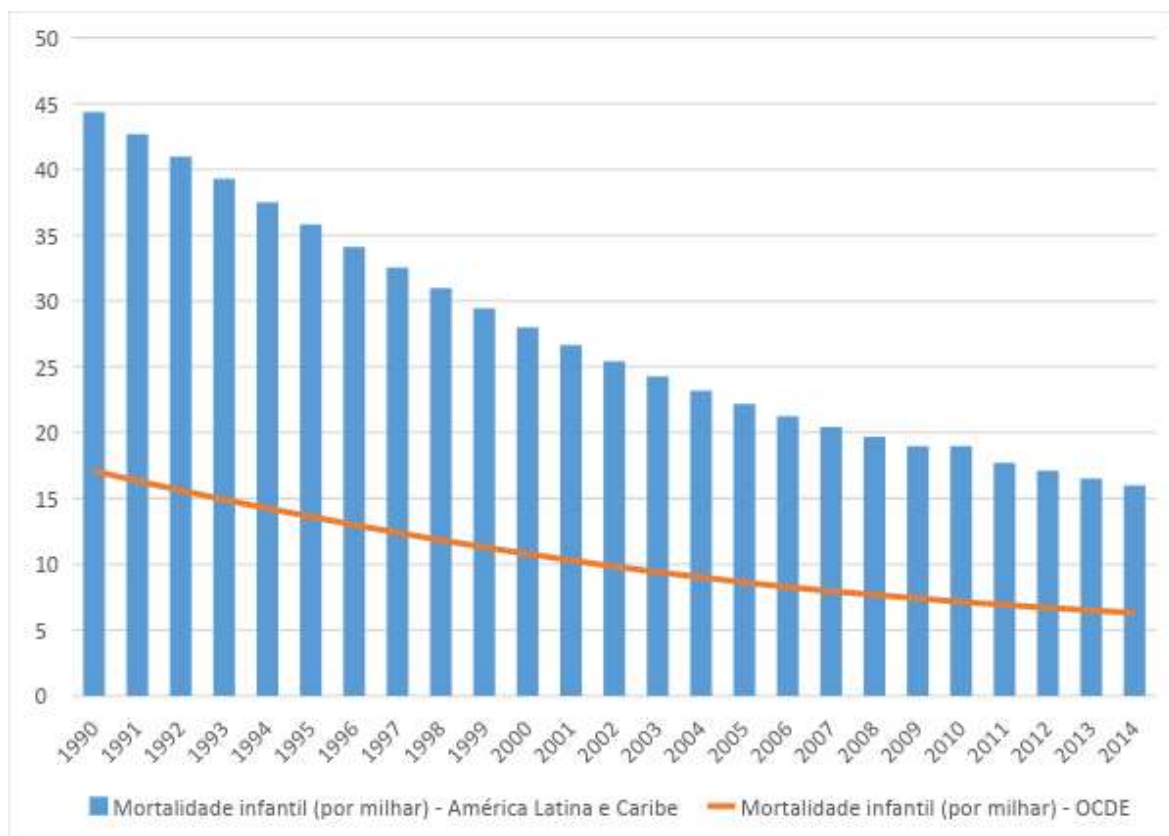
* Considerado a informalidade económica e os trabalhos em situação contratual precária

** Países-membros da IDA e IBRB

*** Países-membros da IDA e IBRB

Considerando outros indicadores da situação de pobreza e exclusão social, apresentam-se os dados relativos ao índice de mortalidade infantil (Figura 3), que representa um bom preditor do nível de acesso e qualidade da saúde, em acordo com a prática internacional.

Figura 3: Índice de mortalidade infantil (mortes por 1.000 nados vivos) na América Latina e Caribe e na OCDE (1990-2014)



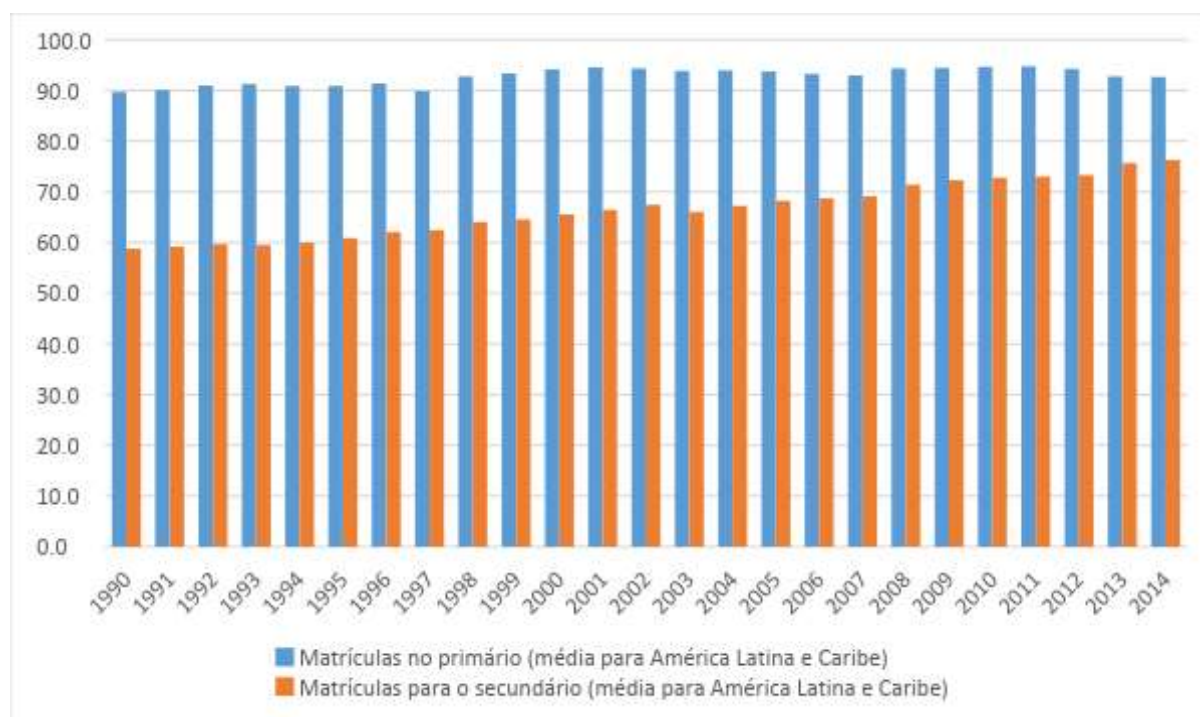
Fonte: Banco Mundial (World Bank Database); elaboração própria

Verifica-se que a mortalidade infantil na América Latina corresponde, em cada ano, a mais do dobro da observada nos países da OCDE, embora se registre igualmente uma diminuição da mesma na janela de observação. Entre outros fatores, esta diminuição, que se inicia em 1960, pode ser associada a uma incipiente, porém sólida, refundação do Estado de Bem-estar Social na região (Draibe & Riesco, 2011).

Considerando o nível individual, a Literatura destaca o importante papel da educação para a formação de capital humano e, consequentemente, para a superação da pobreza intergeracional (Hoffman & Centeno, 2003; Altimir, 1994; Johnson, 2018; Cruces, Domenech & Gasparini, 2014). O nível de educação tem se tornado um fator determinante para a renda, sobretudo nas últimas décadas, e há um esforço político no sentido de universalizar o acesso à educação no subcontinente.

A década de 1990 representou uma virtual universalização do ensino primário, que se mantém estabilizado por todo o período (Figura 4). Embora se possa questionar a qualidade (Lustig *et al.*, 2016), existe ao menos uma consciência de que a educação se constitui como direito social fundamental. Por outro lado, a taxa de matrícula no secundário é sensivelmente menor – embora tenha aumentado de 58,8% em 1990, para 76,3% em 2014.

Figura 4: Taxa de matrícula no ensino primário e secundário na América Latina e Caribe (1990 – 2014)



Fonte: CEPAL; formatação própria.

Com o supradito, fica patente a emergência social na América Latina, sobretudo em relação a pobreza, desigualdade econômica e exclusão social, havendo a necessidade da ação do Estado de forma concisa por meio da instrumentalização de políticas sociais transversais, que percebam a pobreza nos seus aspectos múltiplos, planejando suas ações com vista à superação do seu ciclo geracional.

Assim, é possível afirmar que a ação governamental de combate à pobreza, através da instrumentalização de políticas sociais ancora-se em bases institucionais, a partir da premissa de que o Estado deve promover o bem-estar social. Dessa forma, o modelo dos Programas de Transferência Condicionada de Rendimentos (PTCR) inseriu-se satisfatoriamente no leque de escolhas que o formulador de políticas públicas possui para o enfrentamento desse problema social.

O PTRC, de acordo com a Literatura, insere-se na gama de ferramentas do Estado de Bem-estar disponíveis e tem se tornado um importante instrumento de combate à pobreza ao mesmo tempo que promove o desenvolvimento econômico e a diminuição da desigualdade na região.

1.3 – O Estado de Bem-estar na América Latina

A questão da universalidade da proteção social como um direito começa a ser discutida com seriedade acadêmica com o fim da Segunda Guerra Mundial, sob a necessidade de reconstrução dos ativos económico-sociais destruídos no conflito, além da emergente questão da pobreza urbana e desalento social decorrentes da nova etapa do Capitalismo (Lavinas, 2013; Esping-Andersen, 1990). A ideia central era possibilitar que as pessoas pudessem ter um nível de certeza sob a égide do capitalismo de mercado, exigindo um novo modelo de políticas sociais. Assim, a Agenda pública passou a pautar-se pelo desenvolvimentismo, considerando o resultado social como fator importante para o crescimento económico. Para Briggs (1961), esse movimento foi:

A state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions: by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain 'social contingencies'; and by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social services. (Briggs 1961: 228)

A criação desse regime e a reconfiguração das instituições de políticas sociais tiveram como premissa a constituição de um vínculo amplo com as sociedades modernas urbanas fundadas no trabalho assalariado (Draibe & Riesco, 2011). Ela é fruto da lógica da convergência, na qual se supõe a conflagração de características gerais únicas que se desenvolvem em um contexto histórico macro de maneira quase automática, para convergir, depois, em um dado resultado (Rimlinger, 1971; Draibe & Riesco, 2006; Draibe & Riesco, 2008; Draibe & Riesco, 2011).

O Estado de Bem-estar pode ser interpretado como sendo um conjunto expressivo de instituições políticas e sociais, fundadas sob os auspícios de regulação e normas, no qual o objetivo principal é prover mecanismos de compartilhamento de riscos, através do princípio da solidariedade; além de promover estabilidade socioeconómica e atenuar situações de crises do capital (Lavinas, 2013; Judt, 2010; Barr, 2012).

Fiori (1997) propõe, então, a divisão de três correntes principais para explicar o surgimento do Estado de Bem-estar: a primeira, derivada da historiografia, traz a ideia de proteção social *per se*; a segunda trabalha conceitualmente a noção de política social, muito associada ao fortalecimento das democracias ocidentais; e, por fim, a tipologia de ruptura entre a política social clássica e o desenvolvimento contemporâneo do Estado de Bem-estar.

Esping-Andersen (1990) faz um esforço de classificação que, longe de esgotar-se, serve para reflexões acadêmicas dos sistemas ocidentais de proteção. O autor considera, essencialmente, três categorias: o modelo socialdemocrata, que produz uma decomodificação⁶ ótima, com tendência à universalização do sistema; o modelo liberal, que promove muito pouco a decomodificação, além de ser fortemente seletiva, estratificando a sociedade *a posteriori*; e o modelo conservador-corporativista, que promove razoavelmente a decomodificação, porém estratifica a sociedade *a priori* (Esping-Andersen, 1990; Bannik & Hoogenboon, 2007).

Já o desenvolvimento latino-americano do Estado de Bem-estar seguiu por um caminho um pouco diferente. O surgimento institucional da proteção e seguridade sociais foi posterior à primeira onda no Ocidente, tendo como pioneiros na região Argentina, Uruguai, Costa Rica, Brasil e Chile (Lavinias *et al.*, 2012; Lo Vuolo, 2013). De certa maneira, o sistema difundido entre os anos de 1940 e 1960 – com a exceção do Chile – vinculava o acesso à necessidade de participação no mercado formal de trabalho (Lavinias, 2013).

Filgueira (2005) subdivide o Estado de Bem-estar no subcontinente em três grupos de desenvolvimento. O primeiro consiste nos sistemas que são universais estratificados, no qual, seguindo a lógica de estratificação do mercado, são universais – ou quase universais – na cobertura das pensões, nos serviços de educação e saúde básica; incluem-se nessa categoria Argentina, Uruguai, Chile e Costa Rica. O Segundo grupo possui um sistema dual, no qual uma parcela da população, sobretudo urbana, é coberta por serviços sociais e esquemas de transferências de rendimentos, ao mesmo tempo que outra parcela está desamparada; esse grupo tem como pilares Brasil e México. Por fim, temos o grupo dos sistemas exclusivistas, uma vez que praticamente toda a sociedade está excluída da proteção social; são os casos de Bolívia, Equador, El Salvador e Honduras.

Assim, é importante a consideração de Lo Vuolo (2016) sobre a realidade política da região, a qual ele categoriza como uma espécie de modernização conservadora⁷. O desenvolvimento da política social na região ocorreu sob a influência ou gestão de regimes autoritários, tendo como consequência a desigualdade de oportunidade e direitos entre os estratos sociais, provocando uma cíclica desestabilização política – polarização entre governos populares (de teor democrático) e regimes autoritários que percorreu os anos 1920 a 1960.

⁶ Decommodification occurs when a service is rendered as a matter of right, and when a person can maintain a livelihood without reliance on the market. (Bannik & Hoogenboon, 2007; pag. 20)

⁷ É o processo pelo qual uma parte da sociedade governa-se por estruturas modernas (capitalista, burocrática) enquanto outra parte da sociedade está presa a estruturas elitistas e tradicionais.

Essa divisão consolida-se na onda de democratização das instituições políticas que se espalhou pelo subcontinente no final do século XX, por conta das pressões impostas pela nova ordem da economia global, definida pelo Consenso de Washington (Lo Vuolo, 2013). De acordo com Lo Vuolo (2016) e Kay (2000), em 1975 apenas quatro países na região contavam com processos eleitorais livres; já em 2000, quase todos os países registravam processos eleitorais periódicos. Para Lo Vuolo (2016):

This new context nurtured a growing debate about the type of democracies that characterizes the Latin American variety of modernity. For instance, Guillermo O'Donnell argues that many Latin American countries are consolidating a 'delegative' type of democracy, meaning a democracy where: (1) whoever wins election to the presidency is entitled to exert power as he or she decides, constrained not by legal rules but by existing (non-institutional) power relations and by a limited term in office (which can be modified once in power); (2) the president is taken to be the embodiment of the nation and the main definer of its interests, even if his or her policies bear little resemblance to the programme and promises of the electoral campaign; (3) the political basis of the government is a 'movement' which overcomes the factionalism and conflicts associated with parties; (4) other political institutions – the courts, the legislatures, the political parties – are mere obstacles to the president, and accountability to such institutions appears a mere impediment to the authority and the will of the president. (Lo Vuolo, 2016; pág. 230).

De facto, a democracia delegativa possui mecanismos de decisão que são mais céleres que nas democracias representativas, por conta da fraca *accountability* horizontal que possuem, permitindo que os tomadores de decisão foquem mais no favorecimento de grupos de apoio ao governo do que na universalidade do sistema (Lo Vuolo, 2016).

A partir dos anos 1970, uma abordagem de caráter *neoliberal* promoveu uma série de reformas nos sistemas latino-americanos (Kay, 2000). Muito por conta da crise do débito⁸, as legislações sociais, baseadas em leis rígidas de trabalho e previdência social contributiva, passaram por revisões, de forma a satisfazer os postulados do Consenso de Washington. Com isso, a assistência social passou a se concentrar no pagamento de pensões, mais rigidamente atrelado à participação no mercado formal de trabalho, com exceção do Chile (Kay, 2000; Draibe & Riesco, 2008; Draibe & Riesco, 2011).

Essa concentração foi acompanhada de um movimento de privatização dos serviços sociais e da diminuição dos gastos com saúde, educação, saneamento e habitação, o que

⁸ Também conhecida como a Crise da dívida externa, consistiu em uma crise económica gerada pela contaminação da moratória da dívida externa mexicana em 1982, e que se alastrou pela região.

provocou uma grave crise social nos anos 1980 e início dos anos 1990 (Kay, 2000). Isto porque, além da precarização desses serviços, há que considerar que boa parte da força de trabalho latino-americana de encontrava em situação de informalidade económica, excluída, portanto, da seguridade social.

Com as mudanças políticas da década de 1990, deu-se início, então, à chamada Estratégia da Gestão do Risco Social, com o apoio técnico do Banco Mundial, que teve como objetivo responder as necessidades dos países em desenvolvimento, sobretudo na questão do combate à pobreza e das consequências da globalização, além de minimizar os efeitos dos ajustes prescritos pelo Consenso de Washington (Holzmann & Jorgensen, 2000). Para Lavinias (2013):

This framework endorses a set of public initiatives that range from guaranteeing means-test safety nets for the extreme poor to easing access to financial markets, through diverse forms of micro-insurance and micro-credit for those slightly better off. (...) this strategy “consists of public interventions (i) to assist individuals, households and communities better manage risk; and ii) to provide support for the critically poor” (Lavinias, 2013; pág. 9).

Contudo, os muito pobres continuaram relativamente excluídos da cobertura da proteção social, o que provocou sua imobilidade social (Lavinias & Matias, 2013). É nesse contexto que se desenvolve, já na segunda metade da década de 1990, as primeiras experiências com PTCR.

1.4 – O modelo de transferência condicionada de rendimentos como proteção social

Como mostrado por Garmany (2016), o modelo surge na década de 1990, constituindo-se na transferência de um rendimento mínimo para as famílias pobres ou extremamente pobres, exigindo em contrapartida o cumprimento de certas obrigações (e.g. registro e monitoração; acompanhamento médico dos filhos; etc.). O PTCR é entendido como um programa para redução da pobreza intergeracional e incremento da competitividade económica (Fiszbein & Schady, 2009).

De acordo com Nelson & Sandberg (2016), o modelo parte da ideia de investimento social, que se apresenta como alternativa ao corolário neoliberal. Isso porque promove a capacidade produtiva dos trabalhadores, tendo como potencial o incremento económico ao mesmo tempo que combate à pobreza e a desigualdade (Hemerijck, 2015; Cecchini *et al.*, 2014; Fiszbein & Schady, 2009; Nelson & Sandberg, 2016). Para Hemerijck (2012, 2015), o investimento social pode ser entendido como uma função de *stock*, *buffer* e *flow*. O primeiro

envolve investimento nas capacidades e conhecimentos das pessoas (capital humano). O segundo são as transferências que permitem às pessoas cobrirem os gastos essenciais para viver. O terceiro é mover as pessoas para empregos produtivos.

Assim, o PTRC estrutura-se na necessidade de complementar a cobertura dos sistemas de proteção social na região – sobretudo para aqueles que se encontram na informalidade económica (Lo Vuolo, 2016; Bradshaw, 2008; Cecchini *et al.*, 2015). Calca-se no conceito da corresponsabilidade social, no qual o Estado não é mais percebido como gestor único da proteção social, mas sim um co-gestor, por exemplo, ao dividir com a família o risco social.

O PTRC é considerado, em parte, como o responsável pela diminuição da fome, o desenvolvimento de capital humano e a incipiente, porém sólida, diminuição da pobreza intergeracional (Sugiyama, 2011; Garmany, 2016; Nelson & Sandberg, 2016; Soares *et al.*, 2006; Cecchini & Madriaga, 2011; Fiszbein & Schady, 2009; Kabeer, Piza, & Taylor, 2012; Adato & Hoddinott, 2010).

Lomeli (2009) e Brooks (2015) mostram que o modelo se difundiu entre os governos do Sul global, e em particular na América Latina, chegando a dezesseis países (Tabela 1). De facto, a CEPAL reconhece a cobertura de mais de vinte e cinco milhões de lares (aproximadamente 113 milhões de pessoas), com um custo médio de 0,4% do PIB (Cecchini & Madriaga, 2011).

Tabela 1: Relação da adoção nacional do PTRC nos países da América Latina por ordem cronológica

	País	Programa	Data
1	México	Progres/Oportunidades	1997
2	Honduras	Programa de Asignación Familiar	1998
3	Colômbia	Familias en Acción	2000
4	Nicarágua	Red de Protección/Social Atención a Crisis	2000
5	Brasil	Programa Bolsa Família; Bolsa Escola e Bolsa Alimentação	2001 ⁹
6	Chile	Chile Solidário	2002
7	Equador	Bono de Desarrollo Humano	2003
8	Argentina	Programa Familias	2005
9	República Dominicana	Solidariedad	2005
10	El Salvador	Red Solidaria	2005

⁹ O Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação são adotados em 2001. O Bolsa Família é adotado em 2003.

	País	Programa	Data
11	Paraguai	Abrazo e Tekopâ	2005
12	Peru	Juntos	2005
13	Uruguai	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social	2005
14	Bolívia	Bono Escolar - Juacinto Pinto	2006
15	Costa Rica	Avancemos	2006
16	Panamá	Red Oportunidades	2006

Fonte: CEPAL; elaboração própria.

A sua rápida proliferação por países da região suscita questionamentos sobre os fatores internos e externos que possibilitaram uma confluência de vontades políticas em torno da mesma resposta ao problema social da pobreza. Neste caso estudado, dois países serviram como modelo regional: o México e o Brasil.

O Caso mexicano

O aumento da desigualdade social no México, assim como a crescente deslegitimação política da Administração Salinas gerou uma pressão popular para maiores investimentos sociais, resultando na criação do *Programa Nacional de Solidaridad* – PRONASOL (Gil-García, 2015; Grimes & Wängenerud, 2010; Suiyama, 2011). O programa era um compêndio de iniciativas sociais com objetivos nas áreas de educação, saúde, nutrição, habitação, emprego e infraestruturas para a população vivendo na extrema pobreza através de compensações financeiras nas zonas rurais.

Contudo, as reformas estruturais neoliberais continuaram provocando uma profunda crise de legitimidade e aprofundamento dos custos sociais. Os riscos à governabilidade e à coesão social provocaram uma revisão da política social para enfrentar a pobreza extrema, que passa a ser mais integrada à política econômica e desenvolvimentista (Arriagada & Mathivet, 2007). Como mostrado por Molyneux (2006) e Gil-García (2015), a expansão nacional do PRONASOL, renomeado como *Progresas/Oportunidades* deu-se nesse contexto, trazendo a novidade das condicionalidades em três áreas de engajamento civil: saúde, nutrição e educação; e incluindo as populações urbanas em um formato de transferência direta com condicionalidades.

O caso brasileiro

O modelo adotado no Brasil, a partir da Constituição de 1989, foi a implementação de programas de transferência condicionada de rendimentos (Soares & Sátyro, 2009). Diferente do México, a iniciativa do PTCR no Brasil teve como ponto de partida o Governo Municipal de Campinas – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – e o Governo Distrital de Brasília – Bolsa Escola, no ano de 1995 (Sugiyama, 2011; Coêlho, 2009). O primeiro priorizou as transferências para famílias em situação de extrema pobreza (Neri, Vaz, & Souza, 2013), já o segundo focou nas famílias em situação de pobreza com crianças em idade escolar, tendo como principal objetivo o combate à fuga escolar através de condicionalidades (Sugiyama, 2011).

Estas foram iniciativas locais, reflexo do modelo fortemente federalizado adotado no Brasil. No início dos anos 2000 há uma série de iniciativas federais de implementação do PTCR, embora focalizados e restritos aos temas de pastas ministeriais, não havendo, até aquele momento, o diálogo transversal entre as áreas do Governo. Dentre essas iniciativas estão o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação e o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde. Em 2003, o Governo Federal unificou todos os programas em um só: o Bolsa Família.

Capítulo 2 – A difusão de políticas sociais

As teorias de difusão procuram explicar o padrão e as dinâmicas da disseminação de práticas governamentais (Dobbin, Simmons, & Garrett, 2007). Elkin & Simmons (2005) postulam que a difusão, enquanto fenómeno, deve ser considerada como um termo que descreve uma larga classe de mecanismos e processos associado a um provável resultado. Nessa linha, Rogers (1995) sugere que deve ser compreendida como um processo pelo qual uma prática é comunicada através de certos canais em um determinado período. Para Strang (1991) a difusão ocorre quando a adoção de uma prática por uma jurisdição altera a probabilidade de adoção pelos restantes atores.

2.1 – O Construtivismo social e a difusão

Nesse sentido, poder-se-ia recorrer ao construtivismo social como doutrina agregadora no desenvolvimento do novo paradigma. De facto, Dobbin, Simmons & Garrett (2007) apontam a longa tradição do estudo da difusão entre indivíduos, organizações e movimentos sociais na Sociologia, em que o construtivismo é a base teórica mais comum.

Meyer & Hannan (1979) elaboram conceitualmente o termo *world policy* para explicar os laços que interligam os Estados nacionais em relação ao desenvolvimento económico e desenho institucional. Os autores apontam para uma crescente comunidade política global com o objetivo de encontrar consenso entre uma gama de atores, na definição de objetivos sociais e económicos comuns e das formas para alcançá-los (Meyer & Hannan, 1979; Dobbin, Simmons & Garrett, 2007; Hirschman, 1977).

Sendo assim, a legitimação dos meios e dos fins encontrados pelo sistema mundial é uma construção social que irá variar no tempo, fruto de um consenso coletivo sobre os fins a serem atingidos com a escolha política (Berger & Luckmann, 2014). Portanto, é necessário um esforço de entendimento do significado da ação social, ou política, para o formulador de política (Weber, 1968). Como posto por Dobbin, Simmons & Garrett, 2007:

The conventions of nation-states are socially generated, much like the conventions of families, social movements, or religions. Although policy makers see themselves as trying to divine best practices and although they work under teleological assumptions about the trajectory of policy, they are seldom able to judge whether an innovation improves upon the status quo. Policy choices are based on fads, revered exemplars, or abstract theories, rather than solid evidence. (Dobbin, Simmons & Garrett, 2007; pág. 451).

Tag (2013) sugere que, cada vez mais, a política social será pensada sob a égide de normas e valores universais, formulada por uma importante rede social entre indivíduos, organizações, movimentos e governos, implicando uma variabilidade das soluções, uma conectividade das instituições e intercomunicação entre os atores (Therborn, 2000; Tag, 2013). Meyer & Hannan (1979) vão além, e pontuam que a política social local não só está cada vez mais ligada aos desenvolvimentos internacionais, como é, por si mesma, uma expressão do global na medida em que a formação do Estado nacional é a expressão máxima do movimento da globalização.

O processo de difusão é visto como resultado do consenso construído ao redor de uma ideia política na arena internacional. Essa operação se dá sob três postulados conceituais: a interação humana é modulada por fatores ideológicos, não somente materiais; esses fatores são categoricamente crenças intersubjetivas; o compartilhamento dessas crenças perpassa os interesses e identidades dos tomadores de decisão (Finnemore & Sikkink, 2001; Adler, 1997).

Para Wendt (1994), a identidade estatal e sua ação política são construídas através de uma combinação do ambiente social internacional e das políticas domésticas, em uma dinâmica de influência mútua. Nesse sentido, o surgimento e fortalecimento de uma cultura mundial materializada sob a forma de normas universais tem o poder de remodelar os interesses dos atores locais (Finnemore & Sikkink, 2001; Katzenstein, 1996).

Weiss & Carayannis (2001) chamam a atenção para a crescente dinâmica de debates de ideias e resoluções que acontecem em organismos internacionais, configurando-se em um processo de formulação de políticas internacionalizado, em menor ou maior grau. Esses entendimentos globais são capazes de influenciar programas políticos nacionais (Noel, 2006), como a aceitação dos direitos humanos (Boli, 1987) ou a adoção de medidas para garantia dos direitos das mulheres (Wotipka & Ramirez, 2007).

Finnemore & Sikkink (2001) fazem um esforço para esquematizar os processos e mecanismos relacionados a construção desse entendimento global. O primeiro deles é chamado de empreendedores normativos: indivíduos ou grupos que despendem esforços propositivos nas arenas sociais, atuando fora do Estado como catalizadores da opinião pública ao passo que constroem uma sociedade civil transnacional. Esses grupos, através de uma rede social estruturalmente orgânica, produzem entendimentos ao redor de temas específicos e propõem, mesmo que de forma não-sistemática, soluções para problemas globais (Risse, 2000).

O segundo são os organismos e as normas jurídicas internacionais, pois operam como disseminadores de normas e modelos de organização e conduta política (Adler, 1997;

Finnemore & Sikkink, 2001). Neste contexto, os organismos são vistos como agentes imbuídos de legitimidade legal-racional, pois possuem uma função muito mais técnica do que política, operando como mediadores entre ideias (Weber, 2012).

Outra ferramenta dos organismos são mecanismos de coerção (Dobbin, Simmons & Garrett, 2007), no qual é possível moldar políticas públicas em Estados em troca de financiamento, ajuda humanitária ou apoio e legitimação política (Gleditsch & Ward, 2006). O terceiro mecanismo está associado ao conceito de comunidades epistêmicas de políticas públicas: grupos de especialistas que possuem uma percepção conjunta de normas e visão de mundo que impactam o entendimento normativo da vida social em diferentes lugares (Haas, 1992).

2.2 – A teoria da escolha racional e a difusão

Tendo como principal objetivo o desenvolvimento de postulados preditivos, a teoria da escolha racional possui uma interpretação materialista da dinâmica política (Ferejohn & Pasquino, 2000). Nesse sentido, considerando o processo decisório como um fenômeno social, é possível perceber o comportamento humano através do pressuposto da racionalidade. Assim, assume-se que os agentes sociais atuam no sentido de maximizar seus ganhos, possibilitando uma avaliação que conduza à otimização da relação custo/benefício no momento em que o ator político toma uma decisão.

As explicações empíricas, como posto por Lovett (2006: 237-238) e Elster (2000), podem ser divididas em três modelos básicos: o causal, o funcional e o intencional. O primeiro percebe o fenômeno social como sendo resultado de um evento antecedente ou estado de coisas que, junto com uma gama de mecanismos causais, é suficiente para predições determinísticas. O modelo funcional, explica o fenômeno social teleologicamente, ou seja, referindo-se ao propósito ou função que o serve. Por fim, o terceiro modelo, explica o fenômeno social como resultante dos estados intencionais – desejos e crenças – de atores sociais (juntos, talvez, com alguma cadeia intermediária de explicações causais ou funcionais) (Lovett, 2006: 238).

O objetivo dos modelos, sobretudo o funcional, é mostrar que certos fenômenos sociais podem ser explicados com referência a sua utilidade na solução de problemas decorrentes da busca geral de interesses próprios (Lovett, 2006). Landa (2006), por sua vez, mostra que o aspecto central do conceito de racionalidade que está no cerne da teoria da escolha racional é o encaixe instrumental ótimo entre as ações e os interesses que elas promovem.

Entretanto, essa visão de racionalidade pura é aplicável apenas em modelos teóricos, devendo ser considerado a existência de fatores de ordem social subjacentes que devem afetar como as escolhas são feitas e que estão ausentes de nossas representações formais do comportamento individual, mas que podem ser afirmadas em apoio as essas representações (Heckathorn & Broadhead, 1996; Landa, 2006).

Como Landa (2006) aponta, além dos fatores sociais importarem na contabilização do que parece ser o comportamento racional, as normas sociais são frequentemente invocadas. Nesse sentido, o autor mostra que a identidade da escolha racional é determinada em dois níveis distintos: 1) a justificação de normas em um ambiente social correspondente, em que a racionalidade exige a disposição para ajustar a visão das necessidades de escolha ótima à luz de provas apropriadas e; 2) a aplicação de normas assim justificadas a uma dada situação de escolha, onde uma ação racional é uma ação exigida na qual o agente percebe ser uma norma social justificada para as situações desse tipo.

Facto é que, como mostrado por Whiteley (1995), a teoria da escolha racional tem desempenhado um papel importante no desenvolvimento de análises sobre participação e decisão política desde os anos 1950. Apesar dos problemas metodológicos, os modelos explicativos são uma importante base de apoio na construção de modelos preditivos sobre tomada de decisão.

Como posto por Coêlho (2009), a escolha política racional basear-se-á no cálculo dos custos e benefícios de um leque de alternativas possíveis. Essa racionalidade política pode, em tese, forçar o formulador de políticas públicas a aumentar a oferta de políticas sociais para os seus eleitores, provocando um comportamento competitivo que leve à difusão de programas sociais. Downs (1999) reforça esse entendimento da escolha política ao analisar o comportamento das lideranças políticas e os vínculos com a oferta de política sociais. Não somente a capacidade institucional ou as relações dos organismos internacionais devem ser levados em conta, mas, sobretudo, a dinâmica eleitoral, o grau clientelista que ela possui e o nível da competição política existente nas democracias estudadas (Melo, 2007).

Assim, é possível desenvolver um quadro-conceptual sobre os efeitos do comportamento dos tomadores de decisão e seus vínculos com a oferta de políticas sociais (Coêlho, 2009). Ames (2001) e Samuels (2003) têm colaborado para a percepção de como as dinâmicas eleitorais intrínsecas a cada jurisdição é conduzida por lógicas que impedem ou possibilitam a reforma ou introdução de políticas sociais, ligadas à questão do nível de competição partidária para um determinado ano.

Neste contexto, a competição política pode gerar incentivos para adoção de novas práticas e programas. Estudos recentes apontam para um papel relevante da competição política nas análises de difusão entre entes federados dentro de um mesmo país (Coêlho, 2009). Melo (2007), por exemplo, considera-a uma variável importante no processo de difusão do Programa Bolsa Família entre as cidades brasileiras e Keefer & Knack (2002), Keefer & Khemani (2003) e Keefer (2007) mostram a centralidade da racionalidade dos atores políticos em processos de oferta de políticas sociais para eleitores.

Keefer (2003) examina, em particular, as dinâmicas eleitorais e a competição a elas inerentes e mostra que há uma influência direta na qualidade das políticas de bem-estar social. Para o autor, nos desenhos institucionais típicos de estados democráticos, os postulantes de cargos políticos são incentivados a fazer promessas para influenciar a distribuição dos votos dos cidadãos. Há, assim, algum grau de relação entre a disputa eleitoral e a oferta de bem-estar, afetando as escolhas governamentais na área social (Coêlho, 2009).

2.3 – Os mecanismos e dinâmicas da difusão

Os primeiros estudos sobre a influência de fatores externos e internos no processo de difusão de políticas, ideias ou eventos remontam os anos 1940, em que o fenómeno passou a ser observado de perto entre as cidades e estados americanos. O estudo sociológico de Coleman, Katz e Menzel (1957) permitiu uma importante expansão da teoria e a sua aplicação em outras áreas do conhecimento, como a geografia e as ciências sociais, além de contribuir para uma percepção mais ampliada nos estudos comparativos internacionais.

O trabalho de Walker (1969) é o ponto central do desenvolvimento ulterior das teorias de difusão ao trazer o questionamento sobre os motivos que levam um determinado programa social a ser mais rapidamente implementado por alguns governos subnacionais em comparação com outros. O autor relacionou, posteriormente, uma série de fatores sociais, económicos e geográficos como explicação para o fenómeno, criando um robusto quadro-teórico.

Nessa primeira observação, destacou-se o padrão geográfico da difusão, nos quais os primeiros grupos a aderirem são considerados pioneiros, seguidos pelos mais conservadores e, no menor grupo, os não-pioneiros – aqueles fortemente impactados pela decisão das outras unidades (Walker, 1969). Gray (1973), complementando Walker (1969), discute sobre a velocidade e natureza do movimento de difusão, chegando à conclusão de que há uma dependência significativa da área política analisada.

Nos estudos de Walker (1969), foi realizado um teste estatístico de correlação para estimar o efeito da competição política, levando em conta o processo pendular de alternância no poder e a margem da vitória eleitoral que o partido teve no pleito. O desenvolvimento metodológico passou, então, a uma busca ativa dos fatores interdependentes – internos e externos – que impulsionam a difusão (Coêlho, 2009).

Verificou-se, assim, o desenvolvimento de métodos de análise do fenómeno, considerando a necessidade de uma compreensão mais acurada não somente dos fatores internos e externos, mas também de como a interdependência desses fatores opera no processo, caso a caso (Nadel, 1972; Walker, 1975; Collier & Messick, 1975; Coêlho, 2009). Como posto por Coêlho (2009), os estudos devem considerar um conjunto lógico de fatores internos – pautados na matriz do desenvolvimento socioeconómico e do campo social – conjugado com uma avaliação do peso dos fatores externos, como a geografia e as redes sociais de cada unidade.

Com a aceleração da globalização e a rápida difusão de políticas e programas através dos diversos mecanismos e organismos internacionais nos anos 1990, surgiram vários estudos sobre o fenómeno considerando diferentes processos: reformas económicas, modelos de Estado de Bem-estar, modelos de regime democráticos (Brinks & Coppedge, 2006; Strang & Meyer, 1993; Strang & Soule, 1998; Elkins & Simmons, 2005). Também surgiram, com esses estudos, novos termos (Stone, 1999; Sugiyama, 2007). Utilizando a tipologia desenvolvida por Coêlho (2009), a *Tabela 2* mostra os conceitos e os seus fatores característicos:

Tabela 2: Tipologias de Difusão

Tipo de Difusão	Conceito
Policy Convergence	Difusão de políticas ou práticas que se desenvolvem a partir de estruturas, processos e performance similares, com ou sem vínculos diretos.
Policy Emulation	Envolve a noção de “ideias emprestadas”, as quais devem ser adaptadas por meio de instrumentos e de estrutura para as condições locais.
Policy Hamonization	Situação em que convergências são promovidas em função do reconhecimento dos altos custos da divergência para todas as unidades. Ex.: União Europeia

Tipo de Difusão	Conceito
Policy Communities	Disseminação de políticas e informações a partir de uma rede de interação formal que envolve troca de experiências e a busca por solução de problemas comuns
External Inducement	Envolve o uso de poder e de ação coercitiva por parte de agências e organismos internacionais numa situação do tipo “sem reformas, sem dinheiro”.
Policy Diffusion	Processo onde as escolhas políticas de uma unidade afetam as escolhas políticas de outras unidades
Policy Transfer	Processo pelo qual políticas e práticas são utilizadas por uma jurisdição após esta conhecer as políticas e práticas de outra jurisdição
Policy learning	Implica na decisão racional de governos no sentido de emular programas ou práticas políticas que potencialmente irão gerar melhores resultados do que outras alternativas.
Lesson-drawing	Condições sob as quais políticas de uma jurisdição são copiadas por outras jurisdições por meio da criação de uma estrutura similar de funcionamento

Fonte: Coêlho (2009), pág. 42

Mas ainda é necessário responder porque é que os países ou as jurisdições optam por modelos já testados por outros atores? Elkins & Simmons (2005) propõem um esquema de análise que, longe de pretender ser exaustivo, elucida de maneira satisfatória a questão. Para os autores existem três classes gerais de explicação.

A resposta convencional seria assumir que países respondem de maneira similar, porém de forma independente, a problemas domésticos similares. A segunda resposta assenta na existência de mecanismos coordenados por um grupo de jurisdições, um poder hegemónico ou um organismo internacional. Um exemplo na Literatura seriam as comunidades epistémicas descritas por Haas (1992) ou um procedimento vertical levado ao cabo através da coerção, como os empréstimos condicionados do Fundo Monetário Internacional – FMI (Owen, 2005).

A terceira explicação combina elementos dos dois caminhos supra apresentados, caracterizando-se por um processo interdependente, porém descoordenado, de tomada de decisão (Elkins & Simmons, 2005). Por outras palavras, os governos e as jurisdições são

independentes na medida em que tomam suas próprias decisões sem cooperação ou coerção de seus homólogos, mas de forma interdependente no sentido em que consideram no processo decisório as escolhas dos outros atores.

Este conceito de interdependência descoordenada leva à categorização dos fatores do processo em internos e externos para ter em consideração as pressões exercidas no processo decisório de adoção ou não de determinada política (Elkins & Simmons, 2005). Para os autores, a difusão não deve ser considerada como um resultado e sim como um termo que descreve uma classe de mecanismos e processos associado a um provável resultado.

A partir dessas três respostas, Coêlho (2009) apresentou quatro inferências conceituais: a) a difusão é um fenômeno associado a um processo, não a um resultado; b) assumindo uma interconexão entre as unidades a serem analisadas, deve admitir-se que a decisão de um ator em adotar uma política afetará a probabilidade de decisão em outra unidade; c) contudo, essa decisão não é coordenada entre as unidades e; d) os mecanismos que possibilitam a difusão serão de dois tipos: diretos e indiretos¹⁰.

Em contrapartida, Nutley, Huw & Walter (2002) propõem a categorização de mecanismos e variáveis no momento da mensuração dos fatores que afetam a escolha política de adotar ou não um programa de outra unidade. Para os autores, existem, assim, cinco mecanismos ou variáveis que devem ser consideradas no momento da escolha das categorias de análise em uma pesquisa de difusão: 1) os atributos da inovação; 2) as características da unidade adotante; 3) o contexto de adoção; 4) os canais de comunicação existentes e; 5) as características dos atores.

O perfil dos atores que emulam, ou copiam, práticas e modelos pode ser categorizado em três grupos (Valente & Rogers, 1995; Checkel, 2001; Elkin & Simmons, 2005; Coêlho, 2009). O primeiro é composto por indivíduos que estão inseridos num contexto político-económico favorável para buscar soluções inovadoras para os problemas da sociedade na qual atuam. O segundo grupo é formado pelos indivíduos que se autorreferenciam como modernos ou progressistas, ou seja, ideologicamente abertos à inovação. Por fim, o terceiro grupo é formado por indivíduos que, através do consenso, decidem sobre os procedimentos e respostas a serem adotados para determinados problemas (Coêlho, 2009).

¹⁰ Os mecanismos diretos dizem respeito a fatores que modificam o valor da política para os possíveis adotantes e os mecanismos indiretos são aqueles em que o valor não é alterado, mas o processo gerou um *aprendizado*.

2.3.1 – Fatores internos

Berry & Berry (1990) utilizam-se da dualidade fatores internos e externos no seu modelo explicativo da proliferação de loterias entre os estados americanos. Embora haja a ressalva de que na prática os fatores devam ser conjugados, a categorização mostra-se didática para os propósitos deste trabalho. Assim, o modelo dos determinantes internos apresentado pelos autores postula que os fatores que levam uma jurisdição a emular uma prática inovadora são as suas características políticas, económicas e sociais.

Allard (2004) define as condições económicas como determinantes internos de primeira ordem em seu estudo sobre o *Mothers' Aid Programs* nos Estados Unidos da América (EUA). Neste contexto, o nível de rendimento salarial, o índice de pobreza e a qualidade de vida, assim como indicadores de produção e consumo podem ser considerados na análise do processo decisório de uma política social, assim como a tradição da jurisdição na produção de inovação do sistema social vigente.

Balla (2001), por fim, chama atenção também para o ordenamento jurídico e estrutura legislativa da unidade, ou em outras palavras, as regras do poder internas. Assim, os determinantes internos são as características gerais de cada população, aqueles fatores que funcionam como regentes do sistema social e totalmente independentes das características de outros atores, jurisdições ou países.

2.3.2 – Fatores externos

O principal fator externo de difusão identificado na Literatura é a influência geográfica ou regional (Berry & Berry, 1990; Walker, 1969; Collier & Messick, 1975; Sugiyama, 2008). A premissa é de que os atores procuram exemplos de ação governamental na sua própria vizinhança que, em geral, possui similaridades culturais e sociais, proximidade económica e maior possibilidade de suporte e intercâmbio técnico entre as jurisdições.

Os mecanismos de difusão são divididos entre aqueles em que uma adoção altera o valor da prática e aquelas em que a adoção é fruto da transmissão de informação (Elkins & Simmons, 2005): adaptação para condições alteradas e aprendizagem, respetivamente. A Tabela 3 apresenta o quadro conceptual das tipificações baseadas em diversos estudos.

Tabela 3: Tipificação dos mecanismos externo

Adaptação para condições alteradas	
Normas culturais	As normas podem ser entendidas como práticas comuns cujo valor para um ator deriva principalmente da sua prevalência em uma população. (Schelling, 1978).
Suporte de grupo	O número de adotantes confere credibilidade a prática e uma série de benefícios indiretos, sendo o principal deles a criação e manutenção de uma network de adotantes (Katz & Shapiro, 1985).
Competição	A competição por investimento e financiamento externo influencia a adoção de políticas e práticas de regulação econômica (Simmons & Elkins, 2004; Owen, 2002).
Aprendizagem	
Cascata informacional	Em situações de incerteza, os atores não possuem qualquer informação além daquela produzida pelo conhecimento de outros adotantes. (Bokhchandani, Hirshleifer & Welch, 1998).
Aprendizagem e disponibilidade	A aprendizagem somente ocorre sobre aqueles programas em que as avaliações dos impactos e os dados sobre a implementação estão disponíveis. (Weyland, 2004).
Aprendizado e Grupo de referência	A aprendizagem é um processo que ocorre de forma mais facilitada quando as inferências e os dados são provenientes de uma jurisdição que compartilhe características similares (Walker, 1969).

Elaboração própria

Importa salientar que a Tabela 3 tem meramente como propósito organizar os conceitos existentes na Literatura, não se constituindo, de forma alguma, numa definição rígida dos mecanismos de difusão. Pelo contrário, ressalta-se que os fenômenos de difusão de políticas sociais e práticas podem ser fruto de uma conjugação de dois ou mais dos mecanismos apresentados, ou, para além, de outros processos ainda sem catalogação teórica.

2.4 – Quadro-conceitual da difusão do Programa de Transferência Condicionada de Rendimento

O processo de difusão de políticas sociais na América Latina exige uma análise sistemática dos fatores que são sensíveis política e socialmente na região. Como já discutido anteriormente, Lo Vuolo (2016) aponta a condição peculiar das democracias latino-americanas, no qual existe um movimento de competição eleitoral sob a plataforma de uma modernização

conservadora. É de se esperar, desse modo, uma influência do nível e qualidade democrática e governamental no processo decisório.

Brooks (2015) discute o papel importante da democracia no desenvolvimento e implementação da política social, considerando que o modelo do PTCR promove uma espécie de resposta programática para as demandas de redistribuição de riqueza das camadas mais pobres da sociedade. Embora haja o reconhecimento de que os pobres não sejam a parcela mais poderosa na constituição política, pode-se considerar que eles são peças razoavelmente influentes no cálculo político dos governantes. Há evidências, por exemplo, de que o gasto social, na América Latina, é maior entre os países com democracia fortalecida (Smith, Koikkalainen, & Casanueva, 2013).

Paralelamente, também é possível considerar os ganhos políticos que a decisão de adotar uma nova política gera eleitoralmente (Grossback, Nicholson-Crotty, & Peterson, 2004). O caso latino-americano é sensivelmente diferente do contexto ocidental, na medida em que, historicamente, as políticas sociais desenvolveram-se sob regimes autoritários (Lo Vuolo, 2013, 2016).

Nesse cenário, é possível afirmar que os líderes políticos competem por suporte dos eleitores médios e utilizam-se dos modelos programáticos disponíveis para garantir esse suporte (Coêlho, 2009; Sugiyama, 2011; Brooks, 2015). Essa afirmação leva a crer que programas de redistribuição seriam instrumentalizados por políticos em um cenário de alta competição eleitoral. De facto, Coêlho (2009) e Coêlho *et al.* (2016) mostram que cenários altamente competitivos influenciaram a decisão de adotar o PTCR; Zucco (2013) aponta os significativos ganho eleitoral no nível nacional para os governos que adotaram o programa; o que também é corroborado por Kerbauy (2011), ao estudar o impacto da percepção política do eleitorado em relação a programas redistributivos no momento do voto.

Espera-se, nesse sentido, que em cenários altamente competitivos, haja um incentivo maior para inovação política, sobretudo na criatividade dos gastos sociais (Miller, Nicholson-Crotty, & Nicholson-Crotty, 2018). Assim, a disponibilidade de casos de sucesso já testados em outras jurisdições torna-se uma espécie de trunfo eleitoral, que ajuda na propagação de ideias, programas e modelos.

O processo de escolha do que implementar está ligado a efetividade da política, que pode ser averiguado pelas avaliações produzidas, e conectadas com as preferências políticas não só da maioria, mas também dos atores políticos envolvidos no processo decisório. Nesse sentido, um terceiro ponto importante a se considerar é a questão das informações disponíveis

sobre os resultados alcançados pelo programa e, em consequência, a dinâmica das comunidades epistêmicas nas quais essas informações transitam. De facto, Smith *et al.* (2013) chamam a atenção para a importância dessas comunidades nos processos latino-americanos. Para os autores, nas últimas décadas tornou-se muito popular na região o conceito de corresponsabilidade e investimento social; não por acaso a CEPAL, o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dentre outros, promoveram extensos trabalhos defendendo a prática (Jenson, 2010).

A noção de investimento social tem se desenvolvido no subcontinente através de três mecanismos: a criação política de um espaço de debate global, na qual formuladores de política engajaram-se na busca de alternativas ao Consenso de Washington; o caráter polissêmico dessa construção social do conceito tornou-se um mecanismo cognitivo que ajuda na sua aceitação no ambiente governamental; e, por fim, o fortalecimento dos laços entre as redes sociais e comunidades de política pública para a sustentação social dessa promoção de ideia (Jenson, 2010; Smith et al., 2013).

No caso da difusão do PTCR, é possível afirmar que, em certa medida, as lideranças regionais – Brasil e México – serviram de modelo para os demais países. Os programas nesses dois países foram vigorosamente estudados por organismos internacionais, que passaram a sugeri-los aos líderes locais (Brooks, 2015). O uso da informação disponível permitiu um *continuum* da replicação em outras jurisdições como sinónimo de boa prática (Miller, Nicholson-Crotty, & Nicolson-Crotty, 2018).

É necessário que se analise também as ligações existentes entre informações disponíveis e o contexto geográfico. López-Caribone & Cao (2015) acharam evidências de um significativo padrão geográfico nas mudanças sociais e na adoção de sistemas de proteção sociais em países em desenvolvimento. Grossback *et al.* (2004) defendem que a proximidade geográfica permite um compartilhamento maior de informações e aprendizado, sobretudo com o fortalecimento dos organismos regionais e comunidades de políticas públicas.

Por fim, devem ser considerados os resultados encontrados em Walker (1969) e Berry & Berry (1990), os quais sugerem que políticas similares são adotadas por jurisdições similares com problemas sociais similares e que, de forma geral, os fatores de caráter socioeconómicos desempenham um papel importante nos processos de difusão.

Tendo em consideração todo o supradito, o próximo capítulo apresentará os procedimentos metodológicos adotados para a análise do processo de difusão do PTCR na região latino-americana, assim como as respectivas justificações.

Capítulo 3 – Procedimentos Metodológicos

A presente investigação serviu-se de métodos quantitativos e qualitativos de análise. Como defendido por Sugiyama (2008), a análise dos processos de difusão deve combinar elementos quantitativos e qualitativos de forma a interpretar melhor os resultados e contornar as lacunas existentes na análise puramente estatística. Estruturou-se, assim, a abordagem teórico-conceitual, que tem como premissas: (a) a difusão é um mecanismo associado a um processo complexo; (b) implicação de interconexão entre as jurisdições; (c) o fenómeno é caracterizado pela falta de coordenação entre as jurisdições e; (d) os mecanismos podem ser de dois tipos: diretos e indiretos (Coêlho, 2009; Coêlho, Cavalcante & Turgeon, 2016).

3.1 – Modelo de análise e hipóteses do estudo

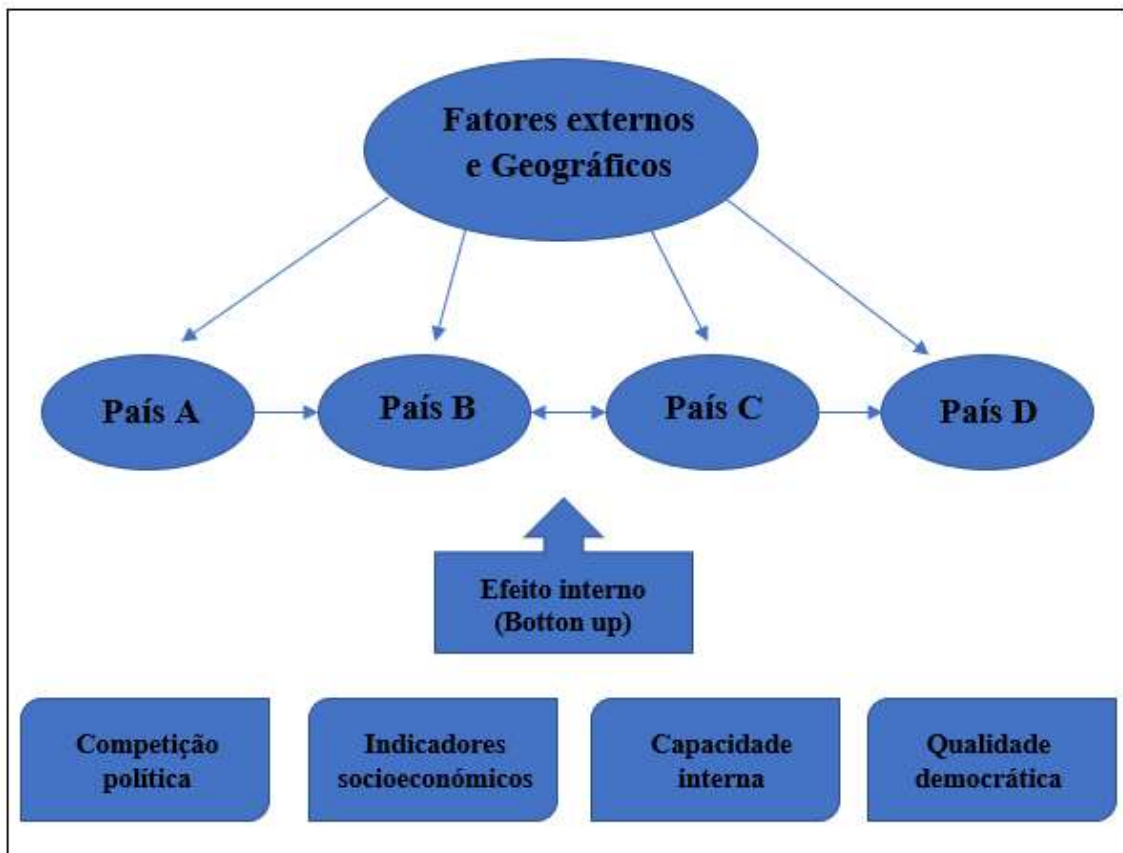
A partir da pesquisa bibliográfica e documental foi possível compor um quadro-conceitual em torno do objeto pesquisado (objetivo a).

O modelo de análise adotado firmou-se nas duas principais abordagens teóricas utilizadas na investigação: as teorias de difusão e a teoria de escolha racional (Figura 5). Três estudos empíricos contribuíram de forma fundamental para o desenvolvimento deste modelo, a saber: Coêlho (2009), Sugiyama (2011) e Brooks (2015).

Coêlho (2009) debateu a importância da consideração do papel desempenhado pela competição política no estudo da difusão como um dos fatores que exercem pressão interna para adoção de políticas inovadoras. Essa importância justifica-se na teoria da escolha racional, na qual o indivíduo busca maximizar seus ganhos políticos através da ação pública. Por seu turno, Sugiyama (2011) criou um modelo que considera como os fatores de maior relevo as questões referentes à estrutura socioeconómica interna, a capacidade efetiva da burocracia estatal e a orientação ideológica, embora ainda não seja clara a influência dessa última variável na difusão do PTCR. Já Brooks (2015) considera a importância da qualidade das instituições democráticas para os resultados. A autora introduz ainda duas variáveis diferentes para entender os efeitos referentes às diferenças entre o partido que controla o Executivo e a configuração partidária no Poder legislativo central.

Os resultados dos três estudos referidos evidenciam a influência externa de organismos e da proximidade geográfica com outro adotante.

Figura 5: Modelo de Análise Conceptual



Fonte: elaboração própria

Em relação ao padrão da difusão, assumiu-se, para fins de análise, neste estudo, que não ocorreu uma coordenação estruturada, contínua e instituída entre os Estados. Esta opção está de acordo com o proposto por Elkins & Simmons (2005) que sugere uma ação descoordenada, porém interdependente entre os países.

No campo dos determinantes internos, consideraram-se como determinantes internos: a capacidade interna da burocracia estatal, os problemas sociais que, de acordo com a literatura, geram a demanda social por uma política pública como o PTCR, a qualidade democrática e a competição política. Ao nível dos determinantes externos, consideraram-se a proximidade geográfica com os países adotantes e a influência de organismos internacionais, sob a forma de financiamento (previsto ou efetivo), cooperação técnica e produção de estudos e avaliações.

Em articulação com o modelo de análise e tendo em conta a revisão da literatura, formularam-se sete hipóteses e identificaram-se as variáveis que poderiam ser utilizadas para

testá-las¹¹. A metainformação das variáveis associadas a cada uma das hipóteses a seguir apresentadas está disponível no Anexo A.

Hipótese I: Quanto maior a capacidade financeira, estrutural e burocrática do Estado para suportar os custos económicos e administrativos do programa, mais rápida será a adoção do PTCR;

A implementação do PTCR exige uma infraestrutura administrativa bastante desenvolvida e tem custos económicos consideráveis, requerendo por isso uma elevada capacidade financeira, estrutural e burocrática (Brooks, 2015). A observação foi realizada através do Índice de Efetividade Governamental (IFG) construído pelo Banco Mundial.

Hipótese II: Quanto maior a dimensão dos problemas sociais vinculados ao PTCR, mais rápida será a adoção do PTCR;

A existência e a dimensão dos problemas da pobreza e da sua transmissão *intergeracional* favorecem o reconhecimento dos mesmos e o seu agendamento político, contribuindo assim para a decisão política de adoção do PTCR, que compreende a transferência de renda para as famílias com rendimento baixo e obrigações, designadamente, ao nível da utilização de serviços de saúde e educação pelas crianças (Sugiyama, 2008, 2011; Coêlho 2009).

Para a análise desta hipótese seleccionaram-se os seguintes indicadores socioeconómicos: Índice de Gini, Gap de Pobreza, e Taxa Líquida de Matrícula no primário e secundário, todos disponibilizados pelo Banco Mundial.

Hipótese III: Quanto maior a informalidade no país mais rápida será a adoção do PTCR;

O PTCR é visto como uma ferramenta de expansão da cobertura social e inclusão dos trabalhadores relegados à informalidade económica, sobretudo sob a ótica dos sistemas latino-americanos de proteção social (Brooks, 2015). Também se considera que há vantagens eleitorais de incluir os trabalhadores informais em programas de proteção social, como postulado pela Teoria da Escolha Racional. Nesse sentido, é importante o dimensionamento da economia informal nas sociedades estudadas.

O índice mais adequado para essa aferição seria o Índice de Informalidade Económica do Banco Mundial ou da Organização Internacional do Trabalho (OIT), contudo as séries históricas disponíveis nesses bancos de dados encontravam-se demasiadamente incompletas

¹¹ A formulação das hipóteses teve em conta o facto de todos os países seleccionados para a análise terem adotado o programa.

para a América Latina. Optou-se, então, por utilizar a Taxa de empregados urbanos em áreas de baixa produtividade calculada pela CEPAL.

Hipótese IV: Quanto maior for a qualidade democrática, mais rápida será a adoção do PTCR;

Bons níveis democráticos ajudam a canalizar satisfatoriamente as demandas populares. Assim, de acordo com a literatura, em países democráticos com elevado grau de pobreza, por exemplo, haverá uma probabilidade maior de surgirem programas redistributivos. O indicador utilizado foi o Índice de Qualidade Democrática disponível no banco de dados do *Center of Systematic Peace* (CSP).

Hipótese V: Quanto maior for a distância ideológica entre o Partido do Executivo e os principais partidos da Legislatura, mais rápida será a adoção do PTCR;

Tensões partidárias profundas tendem a impedir a formação de coalizões centristas que proporcionam um cenário adequado para o desenvolvimento de programas convencionais de proteção social (Brooks, 2009). Dessa forma, ambientes polarizados tenderiam a procurar soluções inovadoras, como no caso do PTCR. Sendo assim, utilizou-se na análise o grau de polarização política, indicador obtido na *Database of Political Institutions*.

Hipótese VI: Quanto maior for a quantidade de países de fronteira adotantes num dado, mais rápida será a adoção do PTCR na Jurisdição;

Segundo a literatura de difusão, a proximidade geográfica é um dos grandes mecanismos do fenómeno, no qual a probabilidade de emulação é maior quando o país está geograficamente próximo de um adotante. Nesse sentido utilizou-se para aferição o método de cálculo que considera a proporção dos países de fronteira para cada país que adotou o PTCR num dado ano. Este cálculo obriga ao ordenamento dos países por ordem de adoção e posterior determinação da proporção dos Estados vizinhos que adotaram previamente o PTCR.

Hipótese VII: O recebimento de empréstimos ou financiamento de Institutos Financeiros Internacionais (IFI) ou acordos de cooperação interestatal aumenta a probabilidade de adoção do PTCR na Jurisdição;

De acordo com a literatura, as comunidades epistêmicas são uma importante ferramenta de difusão. Isso porque elas podem atuar na divulgação e promoção de uma prática ou programa, seja através da produção de avaliações positivas, seja na forma de receituário (cascata informacional e disponibilidade). São vários os mecanismos que podem ser utilizados: a contratação de empréstimos; ou celebração de acordos de crédito; ou financiamento com

Institutos Financeiros Internacionais; cooperação técnica com organismos internacionais; ou ainda existência de cooperação interestatal, para o desenvolvimento da política.

3.2 - Recolha e análise dos dados qualitativos

A recolha dos dados qualitativos foi realizada através de observação documental e para análise desses documentos utilizaram-se técnicas comuns de análise de conteúdo. A sistematização dos dados obtidos foi realizada através da análise categorial, com criação de códigos para facilitar o controle e a utilização dos mesmos. Os critérios que presidiram à determinação do primeiro PTCR adotado em cada um dos países são explicitados no Anexo C.

Foi feita a análise de conteúdo dos textos dos diplomas legais do PTCR das respetivas jurisdições (objetivo b), obtidos através de publicações oficiais de cada país. Foram criadas as seguintes categorias de análise a serem identificadas nas justificações para a adoção: pobreza, desigualdade social, segurança alimentar, educação, saúde, proteção à infância, proteção social e ODM (em relação a referência do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio).

Esta investigação só conseguiu ter acesso a treze diplomas legais, por conta das dificuldades de acesso às publicações oficiais, ou por conta da frágil institucionalidade jurídica de alguns países, como disposto no Anexo B. Ressalta-se, ainda, que a forma de composição do ordenamento jurídico em alguns países analisados segue padrões diferentes: para alguns casos, primeiro houve a implementação do programa pelo Executivo (considerado como o ano de adoção) para depois haver a institucionalização jurídica do mesmo, nos anos seguintes. É o caso da Bolívia, Chile, Panamá, e, no caso mais extremo, Colômbia (cuja implementação deu-se no ano 2000 e a primeira base legal só é aprovada em 2012). Nos casos chileno e brasileiro não havia justificativas no preâmbulo; optou-se por buscar essas justificativas no projeto de lei (caso chileno), e no próprio texto da lei e diplomas anteriores (caso brasileiro), embora as informações colhidas tenham sido balizadas com o texto dos diplomas legais instituidores.

Depois caracterizaram-se os programas relativamente às condicionalidades e ao público-alvo abrangido, utilizando os diplomas legais e, para os casos em que não havia diploma, dados secundários de publicações científicas e os contidos no *Non-contributory Social Protection Programmes Database* da CEPAL.

Para o dimensionamento da influência das comunidades epistêmicas foram contabilizados os estudos técnicos realizados pelo Banco Mundial e CEPAL. Em seguida, foram contabilizados e analisados os acordos de cooperação técnica entre os países

selecionados e o Banco Mundial com a temática do PTCR (objetivo e). Ressalva-se a impossibilidade de registrar todos os acordos existentes, desta forma os acordos elencados possuem de caráter exemplificativo que serviu para composição dos resultados.

3.3 – Recolha e análise dos dados quantitativos

A recolha de dados com vista à análise descritiva e ao teste das hipóteses formuladas considerou os países da América Latina na janela temporal que compreende os anos de 1997¹² a 2014¹³ e foi, sobretudo, realizada através de observação documental de estatísticas compiladas e disponibilizadas por organizações internacionais (objetivo c).

3.3.1 – Seleção dos países

Um dos obstáculos para o desenvolvimento da análise foram as lacunas existentes nos bancos de dados sobre a Região, o que obrigou a tomar como opção metodológica a eliminação dos países para os quais não existiam dados para a maioria dos anos analisados ou, ainda, não existiam quaisquer dados para alguma das variáveis. Esta opção teve como objetivo obter resultados mais robustos. Na Tabela 4 encontram-se todos os países considerados inicialmente no estudo e a seleção final.

Tabela 4: Relação dos países que adotaram o PTCR no período de 1997-2014 e dos países selecionados para a análise

Países que adotaram o PTCR no período de 1990-2014	Países selecionados para o estudo
Argentina	X
Bolívia	X
Brasil	X
Chile	X
Colômbia	X
Costa Rica	X
Cuba	—
Equador	X
El Salvador	X
Guatemala	—
Haiti	—
Honduras	X

¹² Data de lançamento do *Progres/Oportunidades* no México.

¹³ O ano da última adoção foi 2006, entretanto a coleta de dados estendeu-se até o ano de 2014 por conta da necessidade de fazer imputações na base de dados e inferências interpretativas sobre as tendências. O ano de 2014 foi escolhido porque marca o último ano antes de mudanças políticas significativas na região e do acirramento da Crise Financeira decorrente do *downturn* económico de 2008.

Países que adotaram o PTCR no período de 1990-2014	Países selecionados para o estudo
México	X
Nicarágua	X
Panamá	X
Paraguai	X
Peru	X
República Dominicana	X
Uruguai	X
Venezuela	—

Fonte: CEPAL; formatação própria

Mesmo para os países selecionados o problema da lacuna de dados persistiu, porém com menor impacto na consolidação do modelo estatístico. Nesse sentido, optou-se por fazer uma imputação múltipla dos dados em falta (o procedimento encontra-se descrito no Anexo A).

A análise dos dados quantitativos relativos às variáveis relacionadas com os determinantes internos foi realizada com recurso: ao cálculo de medidas de tendência central – média, mediana ou moda - e dispersão – desvio padrão, coeficiente de variação, valor máximo e valor mínimo por país e grupos de adoção, para a série temporal entre 1997 e o ano de adoção (anexo F), à elaboração e visualização dos diagramas de dispersão das séries temporais completas, ou seja entre 1997 e 2014, por país (anexo G), e à elaboração e visualização de diagramas de extremos e quartis por país ordenados por ano de adoção (anexo H).

Com a recolha dos dados e o estudo sistemático do seu comportamento, foi possível definir o modelo estatístico apropriado, apresentado na próxima subseção.

3.3.2 – Seleção do modelo

A seleção do modelo deveu-se às particularidades que a base de dados apresenta e que, para manter o rigor metodológico, devem ser consideradas para o adequado tratamento e interpretação dos dados. A primeira particularidade é a existência do registro de medidas repetidas por sujeito (país), resultando na irregularidade no número de entradas de cada país, visto que para cada um haverá um valor de entrada diferente que diz respeito ao número de anos entre 1997 e o ano imediatamente anterior a adoção do PTCR. O México apresenta apenas uma única entrada, pois é o caso *zero* da análise. Também deve-se considerar que a variável dependente (tempo) não tem uma distribuição normal na base de dados, que é longitudinal. Todas essas considerações são importantes, pois, dessa forma, a base gera um conjunto de

dados que podem ser considerados desequilibrados, uma vez que se trata de medidas repetidas incompletas.

Tendo o supradito em consideração, a investigação utilizou para composição do modelo o *linear mixed-effects model (Mixed)*, recorrendo aos procedimentos disponíveis no *software* SPSS. De acordo com Perri & Lemma (1999) o *Mixed* é uma importante classe de modelos estatísticos que possui três aspectos fundamentais: 1) a estimação e testes de hipóteses dos efeitos fixos; 2) predição dos efeitos aleatórios e; 3) estimação dos componentes de variância. Para Maxwell & Delany (2004), proporciona uma abordagem mais flexível e geral nos casos em que há repetição de medidas, pois permite uma larga variedade de padrões de correlação.

O *Mixed* é capaz de lidar com situações mais complexas, dados correlatos e variância desigual, dados hierárquicos, etc., através de ferramentas que permitem estimar os efeitos fixos e aleatórios do modelo. Os efeitos fixos são aqueles que possuem níveis que são de interesse primário e que seriam usados mais uma vez se o teste fosse repetido; os efeitos aleatórios não possuem interesse primário, mas são uma seleção aleatória de um conjunto muito maior de níveis (Maxwell & Delany, 2004). A utilização de ambos os efeitos no mesmo modelo pode ser considerada hierarquicamente, e há, de facto, uma relação muito próxima entre o *Mixed* e a classe de modelos lineares hierárquicos (Harville & Mee, 1984).

Considerando que o banco de dados utilizado na investigação é composto por medidas repetidas para cada um dos sujeitos (países), a abordagem do *Mixed* é a de estimar um único parâmetro de variância que representa a dispersão dos interceptos aleatórios em torno do intercepto comum de cada grupo – geralmente seguindo uma distribuição normal (Maxwell & Delany, 2004). Assim, deve-se definir a natureza da hierarquia, os efeitos fixos e os efeitos aleatórios. O modelo tem a seguinte forma:

$$y = x\beta + \varepsilon$$

No qual y é o vetor de resposta, x é a matriz dos efeitos fixos, β é o vetor dos parâmetros dos efeitos fixos e ε é o vetor dos erros residuais. No *Mixed*, assume-se que ε é distribuído como $N[0, R]$, em que R é uma matriz de covariância desconhecida. Em geral, $R = \sigma^2 I$.

Tendo em vista estas considerações, o modelo construído por este estudo deve ser parcimonioso em relação à quantidade de parâmetros utilizados, apresentando o melhor ajuste possível. O modelo deve ser capaz de responder aos objetivos da pesquisa ao mesmo tempo que se alinha ao conhecimento prévio das variáveis que se considerou. Dessa forma, utilizou-se o Critério de Informação Akaike (AIC) e o Critério de Informação Bayesiano (BIC); adotando o modelo que apresentou o menor valor em qualquer um dos critérios.

O ajuste foi feito de forma progressiva e as variáveis foram sendo retiradas até que se encontrou este conjunto de condições que mostra o melhor ajuste possível para os dados do estudo. Durante essa fase o *p-value* foi considerado como fator de decisão, comparando o resultado com o ajuste do modelo antecedente, optando pelo que melhor se ajustava.

Variável dependente

O universo de pesquisa incidiu nos dezasseis países latino-americanos elencados na Tabela 4 que adotaram o PTCR. Nesse sentido, a variável dependente informa sobre o tempo que cada país leva para a adoção da política. Esta variável foi determinada pela diferença entre o ano de adoção do primeiro programa (1997) e ano imediatamente anterior a adoção da política em cada um dos países em análise.

Variáveis independentes

A proposta do modelo estatístico escolhido para a investigação é testar o efeito de um conjunto de variáveis independentes que foram selecionadas e que são associadas a fatores internos e fatores externos, como pode ser visto na Tabela 5.

Tabela 5: Categorização das variáveis independentes

Fatores Internos	Fatores Externos
Efetividade Governamental	Influência regional
Competição Política	Empréstimos e financiamentos internacionais
Qualidade democrática	
Desigualdade	
Pobreza	
Frequência escolar	
Informalidade económica	
Variação do PIB	
PIB <i>per capita</i>	
Taxa de Inflação	
Elaboração própria	

Como sugerido por Brooks (2015), foram incluídas três variáveis de controle como variáveis independentes (ver tabela 5) para captar condições macroeconómicas básicas que poderiam incentivar ou inibir a adoção do PTCR. Como níveis de desenvolvimento económico podem ser requeridos para a implementação do programa, duas medidas de riqueza e desenvolvimento foram selecionadas: o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que também

serviu de *proxy* para medição do nível de pobreza, uma vez que guarda relação com o Gap de Pobreza; e crescimento económico, medido em variação percentual anual do PIB. Ambos os dados foram extraídos do banco de dados do Banco Mundial. A terceira variável de controle é a variação da inflação anual baseada no Índice de Preço ao Consumidor (IPC), elaborado pela CEPAL e disponível no banco de dados CEPALSTAT.

Capítulo 4 – Apresentação e discussão dos resultados

Neste capítulo são apresentados o histórico e a curva de adoção do PTCR na América Latina, assim como um resumo do conteúdo dos programas do México e do Brasil, os casos considerados modelo. Na segunda subseção são apresentados os fundamentos da adoção contidos nos diplomas legais instituidores do PTCR nas respectivas jurisdições analisadas. A seguir será apresentada a diversidade dos programas e suas particularidades em cada país. Na quarta subseção será discutido a questão do financiamento externo e as cooperações técnicas firmadas com organismos internacionais. A quinta subseção a análise descritiva das variáveis utilizadas e na sexta subseção são apresentados os resultados do modelo. Por fim, na sétima subseção, é feita a discussão integrada dos resultados.

4.1 - O Histórico de adoção do PTCR na América Latina

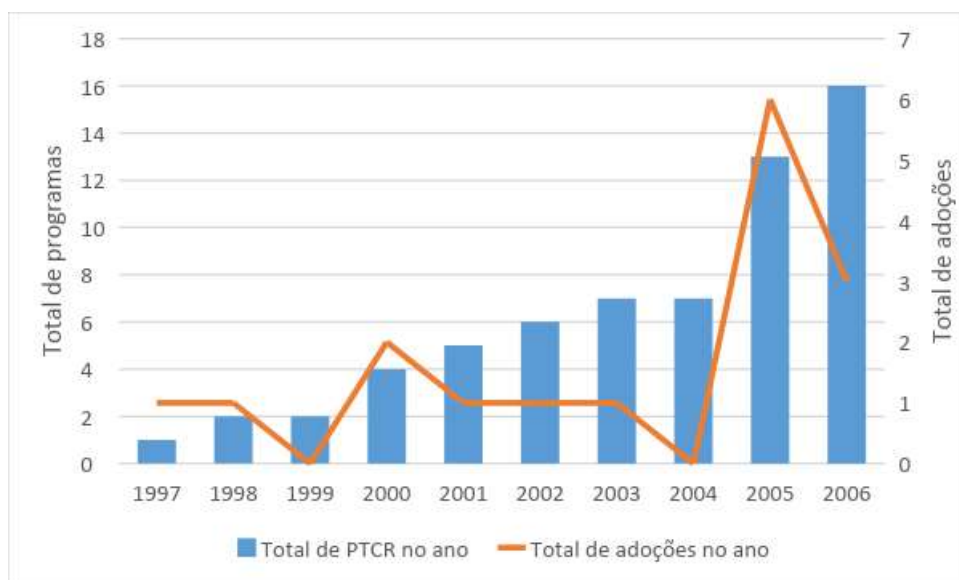
Como discutido no referencial teórico, os casos mexicano e brasileiro serviram como modelo para o PTCR na região. O programa *Progresar/Oportunidades*, o primeiro com escopo nacional na América Latina, conjuga sua criação com uma coordenação nacional para o plano de educação, saúde e alimentação, vinculando o recebimento do benefício monetário ao cumprimento do que foi formulado nessas áreas (México, 2007).

Há o reconhecimento do problema da pobreza extrema e de que os programas anteriores não foram eficientes, sendo necessário conjugar programas sociais em diversos campos. O seu diploma legal trouxe, em sua gênese, a necessidade de inovação das soluções tradicionais implementadas, propondo um modelo transversal da ação pública, que foca não a pobreza em si, mas a sua transmissão intergeracional.

O caso brasileiro é um pouco diferente. O programa Bolsa Família é a unificação de políticas utilizadas por esse estudo (Bolsa Escola e Bolsa Alimentação), com dois objetivos principais: reduzir a pobreza e interromper o seu ciclo intergeracional. O programa consiste na transferência direta à família beneficiária de um rendimento mínimo mensal, com a contrapartida de se cumprir condicionalidades relacionadas com a saúde e educação. A inovação trazida pela lei consiste na definição adotada de agregado familiar, incluindo aqueles que unidos por laços de parentesco ou afinidade moram no mesmo domicílio e no estabelecimento de dois limiares de pobreza: um para identificar as famílias pobres e outro para identificar as extremamente pobres, fazendo variar a proporção da transferência monetária e o nível do suporte estatal de acordo com os rendimentos da unidade familiar (Brasil, 2004).

A Figura 6 mostra o histórico de implementação para o período que compreende 1997-2006¹⁴. No eixo principal é mostrado o total dos países com PTCR em cada ano e no eixo secundário, o total de adoções em cada ano.

Figura 6: Histórico de implementação do PTCR na América Latina (1997-2006)



Fonte: CEPAL; formatação própria

O ritmo de adoção segue a tendência apontada por Coêlho (2009), ou seja, lenta no início, com pouca adoção, aumentando gradualmente o número de países até chegar a um pico de adesões, no caso analisado, em 2005. Em 2006 os três países restantes adotam o programa, fechando assim o ciclo de adoções.

Para visualizar este histórico de implementação, assim como para ajudar em termos analíticos, esta investigação utiliza-se de uma divisão metodológica em três grupos¹⁵. O primeiro é composto pelos pioneiros, aqueles países que adotaram primeiro, em um ritmo mais lento. O segundo grupo compreende os conservadores, ou seja, o momento de impulso das adoções. E, por fim, o último grupo, os não-pioneiros.

4.2 - Fundamentos da adoção

Os diplomas legais instituidores dos programas revelam, de certo modo, as motivações políticas que conduziram à adoção, assim como o tipo de problema social que se tentou combater. A Tabela 6 apresenta de forma sistematizada a informação recolhida sobre as justificações encontradas nos diplomas para cada um dos países adotantes. Embora o Panamá

¹⁴ 1997 é o ano da primeira adoção registrada e 2006 o ano da última adoção.

¹⁵ Divisão metodológica de Walker (1969).

possua diploma legal instituidor, o instrumento identificado consiste apenas num manual operacional do programa, não havendo justificativas ou definições sobre o programa, por isso o diploma não foi utilizado na análise.

Tabela 6: Temas tratados nas justificações dos Diplomas Legais

País	Pobreza	Desigualdade social	Segurança alimentar	Educação	Saúde	Proteção à infância	Proteção Social	ODM ¹⁶
México	x	x	x	x	x	x		
Colômbia	x			x	x			
Brasil	x	x	x	x	x	x		
Chile	x		x	x	x		x	
Paraguai	x		x	x	x	x	x	
Equador	x	x	x	x	x		x	
Rep. Dominicana	x		x	x	x	x	x	x
El Salvador	x		x	x	x	x	x	
Peru	x			x	x	x		x
Uruguai	x							
Bolívia	x			x		x	x	x
Costa Rica	x			x				x

Fonte: Diplomas legais (Anexo B), formatação própria

A questão do combate à pobreza foi invocada por todos os países adotantes, com variações pertinentes a cada país, em relação ao nível – pobreza, extrema pobreza e risco social. Também, quase por unanimidade, há a intenção do aumento da matrícula escolar, sobretudo para o nível básico e fundamental. Nesse caso, o México, a Colômbia, Equador e República Dominicana ligam o combate à pobreza intergeracional ao incentivo à formação de capital humano; e na Bolívia a lógica do programa é construída em cima da educação gratuita e universal.

O problema da saúde foi utilizado para justificar o PTCR no México, Colômbia, Brasil, Equador, República Dominicana, El Salvador, Paraguai e Peru, sendo pela forma de reconhecimento da situação de emergência na saúde ou como reconhecimento do direito fundamental da sociedade à saúde. A justificação do programa como uma parte do sistema de proteção social é encontrada em seis países, sendo que o Paraguai foi o único que definiu o programa como eixo central do seu sistema de seguridade e proteção social.

México, Brasil, Equador, República Dominicana, El Salvador e Paraguai enfatizaram em seus dispositivos legais a questão da segurança alimentar e do combate à má nutrição, em

¹⁶ Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

especial na primeira infância. E o combate às desigualdades sociais é citado de forma direta no México, Brasil e Equador. A proteção à infância é invocada por sete países, sendo o eixo central da justificativa no caso boliviano.

Por fim, evidencia-se o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS) como justificativa utilizada para a adoção do programa pela República Dominicana, Peru, Bolívia e Costa Rica. Os ODS são uma importante ferramenta de construção de entendimentos comuns sobre problemas sociais globais que devem ser enfrentados, estabelecendo metas e diretrizes para a ação pública.

Algumas particularidades devem ser registradas. O Chile foi o único que introduziu uma regra explícita de incentivo à saída do programa, no qual as famílias beneficiárias devem passar por acompanhamento psicológico, de forma a facilitar a transição para outros processos de integração social. As condicionantes não são fixas, sendo negociadas com as famílias, dependendo das condições de pobreza e vulnerabilidade de cada caso.

O Uruguai justifica o seu programa através do combate à crise económica interna. Já a Bolívia, em sua justificativa, afirma que os recursos extra provenientes da nacionalização dos hidrocarbonetos devem ser utilizados para melhorar a qualidade de vida da população, vinculando esses recursos ao financiamento das transferências monetárias.

Todos os países privilegiam a unidade familiar, colocando uma atenção especial nas crianças (com objetivo de formação de capital humano) e nas mulheres grávidas, embora a explícita menção à proteção da infância só apareça no México, República Dominicana, Peru e Bolívia. As diferenças, quanto a isso, residem apenas nas delimitações das faixas etárias para acesso dos beneficiários.

Tendo em conta os textos legais analisados, a justificativa central evidenciada para a adoção do PTCR foi o combate à pobreza e o reconhecimento da necessidade de formação de capital humano como caminho para superação da pobreza intergeracional (por meio do reconhecimento da necessidade de aumentar os níveis de educação). A segurança alimentar também foi uma preocupação recorrente, seguida pela proteção da infância. Por último, em casos isolados, o PTCR foi justificado como um programa emergencial de superação de crise do sistema económico.

4.3 - Diversidade dos programas

Como mostrado nas subseções anteriores, o PTCR converteu-se na primeira década do século XXI, num dos instrumentos de política social mais empregados para enfrentar a pobreza

entre países latino-americanos (Amarante & Brun, 2018). Como resultado de um movimento de difusão, proliferaram programas com desenho institucional comum, especialmente no que diz respeito às transferências monetárias condicionadas a grupos populacionais considerados pobres ou vulneráveis. Entretanto, há também diferenças na definição das condicionantes, na seleção do público-alvo e nas intervenções específicas.

Um pouco dessas similaridades podem ser observadas na Tabela 7, a qual apresenta informações sobre as condicionalidades e o público-alvo dos programas dos dezasseis países selecionados para a investigação. Registra-se que foram utilizados os diplomas legais e, para aqueles países em que não há diploma, ou que no diploma não conste algum dos itens analisados, recorreu-se à *Non-contributory Social Protection Database* da CEPAL e outras fontes secundárias.

Tabela 7: Quadro-resumo dos PTCR adotados nos países selecionados

País	Início	Condicionalidades			Público Alvo
		Saúde	Educação	Outras	
México	1997	Sim	Sim	Alimentação; Acompanhamento do risco social	Lares abaixo do limiar de pobreza alimentar
Honduras	1998	Sim	Sim	Não	Famílias em extrema pobreza com crianças abaixo dos 12 anos; mulheres grávidas ou amamentando
Colômbia	2000	Sim	Sim	Treinamento familiar	Lares em extrema pobreza e/ou situação de vulnerabilidade; famílias deslocadas e povos originais com filhos até 18 anos
Nicarágua	2000	Sim	Sim	Treinamento Familiar; Orientação vocacional	Famílias em extrema pobreza. (Áreas rurais)

País	Início	Condicionalidades			Público Alvo
		Saúde	Educação	Outras	
Brasil	2001	Sim	Sim	Não	Famílias em pobreza e pobreza extrema.
Chile	2002	Sim	Sim	Acompanhamento do risco social	Lares e indivíduos vulneráveis
Equador	2003	Sim	Sim	Voluntariado	Lares em extrema pobreza com crianças abaixo dos 16 anos; adultos acima dos 65; pessoas com deficiência.
Argentina	2005	Sim	Sim	Acompanhamento do risco social	Famílias em risco social, com crianças entre 0 e 19 anos; mulheres grávidas e deficientes físicos.
El Salvador	2005	Sim	Sim	Horas mínimas de trabalho	Famílias em extrema pobreza, com crianças abaixo dos 21 anos, ou mulheres grávidas de municípios extremamente pobres ou de favelas
Paraguai	2005	Sim	Sim	Criança fora de atividades económicas; Treinamento profissional	Lares em pobreza extrema com mulheres grávidas, parentes viúvos, idosos ou crianças abaixo dos 18; famílias indígenas; famílias com crianças em trabalho infantil.
Peru	2005	Sim	Sim	Alimentação; Identificação civil	Lares em pobreza extrema com mulheres grávidas, parentes viúvos, idosos ou crianças abaixo dos 14.
Rep. Dom.	2005	Sim	Sim	Identificação civil	Famílias em extrema pobreza e pobreza moderada, com crianças até 16 anos, mulheres grávidas ou chefe de família desempregado
Uruguai	2005	Sim	Sim	Serviço Comunitário	Famílias em Pobreza Extrema e pessoas trans

País	Início	Condicionalidades			Público Alvo
		Saúde	Educação	Outras	
Bolívia	2006	Não	Sim	Não	Crianças abaixo dos 21; Crianças de educação especial
Costa Rica	2006	Não	Sim	Alimentação	Famílias com jovens entre 12 e 25 anos com dificuldades económicas para manter o filho na estudando
Panamá	2006	Sim	Sim	Treinamento familiar	Lares em pobreza extrema

Fonte: CEPAL e diplomas legais (Anexo B); formatação própria

Como pode ser observado, com exceção da Bolívia e da Costa Rica, todos os países possuem condicionalidades tanto na área de saúde quanto para área de educação, embora, como é de se esperar, os níveis de exigência se alterem, como por exemplo a exigência de frequência escolar de 85% no caso Brasileiro, 75% no equatoriano e 95% no nicaraguense. Também há diferenças em relação às exigências de saúde: enquanto o Chile demanda o atendimento regular da criança em postos de atenção básica, o acompanhamento e controle de crescimento e desenvolvimento é a exigência na Colômbia.

Com exceção da Bolívia, Brasil e Honduras, todos os outros países incluem um terceiro elemento de condicionalidade em suas instruções normativas que está relacionado com problemas sociais específicos. Evidenciam-se a questão do treinamento familiar¹⁷ e da segurança alimentar como preocupações recorrentes. Há também o caso paraguaio¹⁸, que é voltado, mais especificamente para o combate ao trabalho infantil.

A Tabela 8 também nos mostra uma outra face das motivações políticas no momento da adoção. No primeiro grupo de forma unanime o público-alvo são famílias/lares em situação de extrema pobreza, com destaque ao México, que inclui a limiar de pobreza alimentar, devido a questões já supra apresentadas. A delimitação nicaraguense é apenas para as zonas rurais, enquanto a Colômbia incluiu os povos originais como seção específica.

¹⁷ Planejamento familiar, acompanhamento psicossocial da família, cursos e afins.

¹⁸ Programa Abrazo

É o primeiro grupo que dá o tom para o desenho dos programas que se seguem, com exceções pontuais, como a inclusão de públicos específicos (caso do Uruguai, Peru, Argentina e Equador); ou com o alargamento quase universal da cobertura e regras mais abertas (como no caso da Bolívia), embora o foco sejam famílias (ou lares) em condição de pobreza ou extrema pobreza.

A execução é feita em todos os casos pelo Executivo nacional – seja com a cooperação das municipalidades (Colômbia), ou com divisão das responsabilidades com um organismo internacional (Honduras). Também é sempre relacionado com o Ministério do Desenvolvimento Social ou Presidência da República – com exceções da Bolívia (Ministério da Educação) e Paraguai (Infância e Adolescência)¹⁹.

4.4 - A questão do financiamento externo e cooperação técnica

A questão relativa ao financiamento e cooperação técnico-financeira também é relevante. Os dados da Tabela 8 apresentam a existência de menção direta à possibilidade de financiamento internacional nos respectivos diplomas legais instituidores (financiamento previsto) e/ou a existência de acordo de financiamento (financiamento efetivo).

Tabela 8: Casos de Financiamento Internacional

País	Menção em lei	Financiamento efetivo
Argentina	n.a.	BID
Bolívia	X	
Brasil		BM
Chile		
Colômbia	X	BM/BID
Costa Rica		BID
El Salvador	X	BM/BID/Coop.
Equador		IRDB/BID
Honduras	n.a.	BID
México		BID
Nicarágua	n.a.	BID
Panamá	n.a.	
Paraguai	X	UNICEF/BID

¹⁹ Para maior detalhamento, ver Anexo D.

País	Menção em lei	Financiamento efetivo
Peru	X	BID
Rep. Dominicana	X	BID
Uruguai		

Fonte: CEPAL, Banco Mundial, Sugyama (2011), Anexo B; Formatação própria.

Em relação aos acordos firmados com organismos e instituições financeiras internacionais é importante ressaltar a dificuldade de aceder à informação completa, dada a diversidade de fontes e modalidades de recurso. Nesse sentido, os dados apresentados em baixo representam uma aproximação, podendo haver outros tipos de acordos não registrados nesta investigação.

A previsão legal de financiamento, de forma direta, só aparece nos diplomas da Bolívia (permite que órgão responsável busque recursos no exterior), Colômbia (afirma que uma das fontes de recurso é o aporte financeiro de organismos internacionais), El Salvador (abre a possibilidade de patrocínio de organismos e fundações internacionais que contam com os mesmos objetivos do programa), Peru (doações e cooperação técnica internacional), República Dominicana (as transferências serão financiadas também com recursos internacionais) e Paraguai (convênio com o BID).

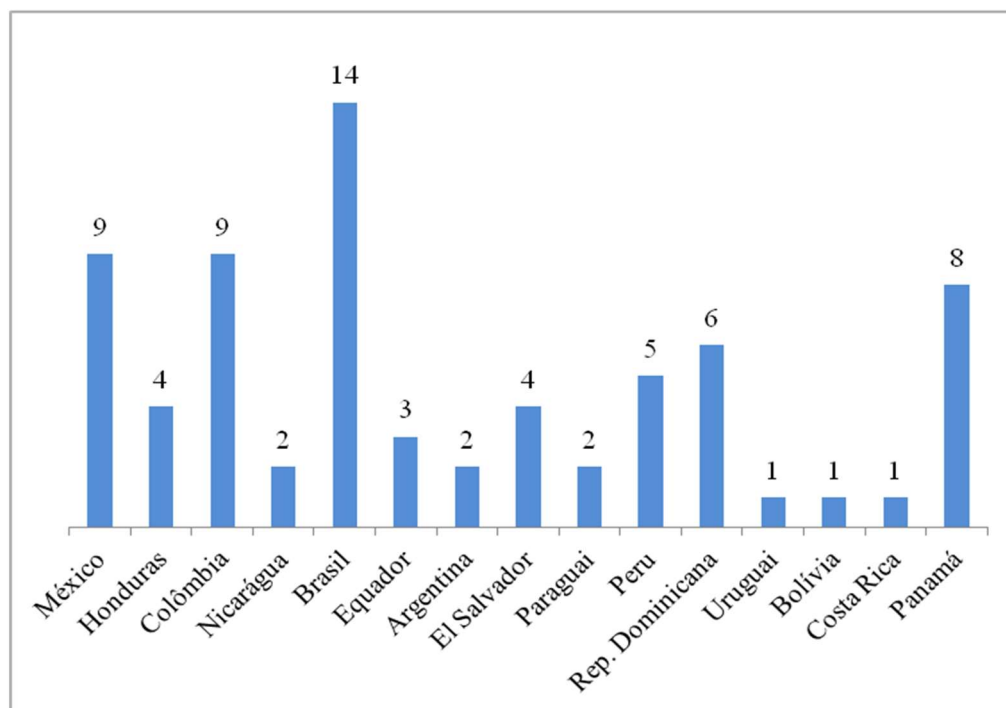
Com exceção da Bolívia, Chile, Panamá e Uruguai, todos os países analisados contaram com algum tipo de financiamento externo, sendo o mais comum deles os provenientes do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Destacam-se os casos do Paraguai, com a participação adicional da UNICEF, e de El Salvador, que obteve financiamento através de cooperações bilaterais com os governos da Venezuela e Cuba (Barham, Macours, & Maluccio, 2013; Britto, 2008).

Além da consideração do financiamento – que envolve apenas a questão das transferências monetárias para condução do programa, é necessário ter em conta os acordos de apoio técnico e a elaboração de estudos de avaliação de impacto e monitoramento, que é um importante veículo de difusão. O principal organismo responsável pela condução de avaliações e estudos técnicos foi o Banco Mundial. De facto, o banco de dados de publicações da instituição mostra 9.682 (nove mil seiscentos e noventa e dois) resultados de trabalhos referentes ao PTCR, ligados com Estado de bem-estar, desenvolvidos na região.

Considerando um período mais amplo de análise (1997-2014), foram desenvolvidos setenta e um projetos e operações sob a temática do PTCR nos países selecionados, como pode

ser observado no Figura 7. Os projetos vão de aumentar a capacidade de financiamento do sistema de proteção social em Honduras, empréstimo para desenvolvimento de políticas de inclusão social no Uruguai, até ao financiamento direto do programa Oportunidades no México, como pode ser visto no Anexo E.

Figura 7: Número de Projetos do Banco Mundial sobre o PTCR por país (1997-2014)



Fonte: Banco Mundial, elaboração própria

A CEPAL também desempenhou um papel importante na divulgação das práticas do PTCR pela Região. Foi criada a *ECLAC Database of non-contributory social programmes in Latin America* e compilada uma robusta série histórica que subsidiou uma série de estudos avaliativos (Cecchini & Atuesta, 2017). Também foram produzidos oito extensos estudos de avaliação de impacto em economias selecionadas que se converteram em livros, manuais e boletins, nos quais podem ser encontradas recomendações de adoção e receituários de implementação (Cecchini & Madariaga, 2011; CEPAL, 2010; CEPAL, 2014).

Pode-se notar, ainda que com caráter preliminar, reconhecendo as limitações desta investigação quanto à recolha de dados sobre este tópico, que houve uma certa euforia em relação ao PTCR entre os organismos regionais, instituições financeiras internacionais e órgãos de cooperação multilaterais que, de uma maneira ou de outra, produziram uma base de legitimidade formal e informal para o PTCR entre os tomadores de decisão no subcontinente.

Embora a presente investigação tente captar os efeitos que essa rede de organismos exerceu no processo de difusão, é necessário que seja feita, nos moldes que propõe Sugiyama

(2011), uma triangulação metodológica com técnicas qualitativas de entrevista com determinados atores que podem revelar, de forma mais acurada, como se deu esse processo e o seu grau de extensão.

4.5 - Análise exploratória dos dados

A análise exploratória focou-se na análise das séries temporais de cada uma das variáveis em função de cada um dos países adotantes. Esta análise permitiu avaliar a dimensão da dispersão dos dados, bem como detetar valores que se afastavam muito do que era expectável. Nestes casos procuraram-se explicações exógenas à base de dados (e.g. registro de crise económica, eleições ou mudança de regime).

A tabela 9 apresenta os valores das médias por país, entre 1997 e o ano de adoção, para cada uma das variáveis quantitativas em estudo. Todas as situações de exceção detetadas são reportadas separadamente.

Tabela 9: Panorama das médias dos indicadores até ao ano de adoção

Grupo	País	Ano	Gap pobreza	Coef. Gini	Matri Prim.	Matri Sec.	Economia Informal	Geo	Var % PIB	PIB Per Capita	Inflação
1º	México	1997	8,0	49,2	95,7	58,0	48,5	0,0	6,9	9357,3	19,8
	Honduras	1998	18,8	55,1	86,9	49,8	52,9	0,0	3,9	2564,0	20,2
	Colômbia	2000	15,7	57,8	93,5	69,1	59,5	0,0	1,2	6528,4	9,7
	Nicarágua	2000	12,3	51,9	83,0	39,3	49,1	0,6	4,7	2542,0	9,9
	Brasil	2001	10,7	58,8	96,5	77,6	43,9	0,0	1,9	8784,8	6,4
	Chile	2002	3,3	51,9	94,1	88,5	34,1	0,0	3,8	9428,2	2,0
	Equador	2003	15,0	54,1	96,2	48,3	55,4	0,0	2,1	6097,3	39,5
2º	Argentina	2005	6,2	50,5	99,2	78,3	42,2	0,2	2,1	11833,6	5,8
	R. Dom.		5,2	51,2	84,4	48,3	46,7	0,0	4,9	6652,5	14,7
	El Salvador		11,9	51,2	91,9	53,4	54,1	0,4	1,9	4631,0	3,0
	Paraguai		7,8	54,4	96,2	52,2	45,4	0,2	1,1	5013,3	7,2
	Peru		12,5	52,8	96,5	65,2	62,2	0,2	3,5	5542,1	4,2
	Uruguai		1,0	45,7	96,9	69,1	41,2	0,3	1,2	10175,3	8,1

Grupo	País	Ano	Gap Pobreza	Coef. Gini	Matri Prim.	Matri Sec.	Economia Informal	Geo	Var % PIB	PIB Per Capita	Inflação
3º	Bolívia	2006	18,0	57,8	95,0	68,8	63,6	0,3	3,3	3709,8	4,3
	Costa Rica		5,3	46,3	97,4	74,8	39,6	0,1	5,0	7384,3	10,7
	Panamá		10,9	56,1	96,4	60,8	37,7	0,4	5,1	9021,5	0,8

Formatação própria

De forma geral, duas variáveis apresentam um padrão homogêneo entre os países: o coeficiente de Gini e a taxa líquida de matrículas no primário. No caso da primeira, os valores oscilam entre 45,7% (Uruguai) e 58,8% (Brasil), mostrando que a desigualdade económica foi, durante aquele período, um problema comum entre os países adotantes. A taxa líquida de matrículas, por sua vez, varia entre 83% (Nicarágua) e 99,2% (Argentina). As outras variáveis foram analisadas por grupo.

O primeiro grupo revela uma grande heterogeneidade em quase todas as variáveis analisadas, com exceção da informalidade económica, o que pode evidenciar a afirmação do PTCR como instrumento de expansão da cobertura do sistema de proteção social. No caso do *gap* de pobreza, o México (8%) e o Chile (3%) são os países que apresentam valores mais baixos. No contexto mexicano, o desenvolvimento do programa deu-se mais pela lógica da segurança alimentar do que pelo combate à pobreza extrema *per se*. O Chile destaca-se como o mais diferente do grupo, pois há diferenças significativas também para a taxa líquida de matrícula no secundário, efetividade governamental, informalidade económica, PIB *per capita* e inflação. Essas diferenças revelam uma sociedade menos impactada com o problema da pobreza (em seu sentido amplo), sendo que, neste caso, o PTCR teve como objetivo a redução dos chamados núcleos duros de pobreza e o acompanhamento psicossocial das famílias (Chile, 2004).

Ainda dentro deste grupo destaca-se a taxa de matrículas no ensino secundário na Nicarágua (39,3%), o valor mais baixo encontrado no conjunto dos dezasseis países em análise. Já Honduras possui a maior média inflacionária (20,2%). Esses dois países possuem os menores PIB *per capita* entre todos os países, justamente aqueles que implementaram os seus programas através de organismos internacionais.

No 2º grupo a matrícula no secundário apresenta-se um pouco mais homogênea face ao grupo anterior, com valores que oscilam entre os 48.3% para a República Dominicana e os 78.3% para a Argentina. O nível de inflação situou-se entre os 3 e os 8,1% com exceção para a República Dominicana que apresentou uma inflação média de 14,7%. A informalidade económica é um problema presente em todas as jurisdições, mas a profundidade da pobreza

tem discrepâncias significativas dentro do grupo para El Salvador e Peru (os mais pobres) e Uruguai (o menos pobre). O caso uruguaio difere dos restantes países deste grupo, pois seu programa justifica-se como uma medida de combate à crise económica. Salienta-se ainda que neste grupo a Argentina e o Uruguai são os países que apresentam os valores de PIB *per capita* mais elevados do conjunto de todos os países adotantes. Também deve-se registrar que a República Dominicana foi o que teve o maior crescimento económico (4,9%).

Já o 3º grupo apresenta disparidades em relação a várias variáveis, o que pode significar que, nesta fase da difusão, a homogeneidade de determinadas características já não é mais tão relevante. Ressalta-se apenas o caso boliviano, que tem a maior informalidade económica entre todos os países, sendo 1,6 vezes superior ao valor apresentado pelos outros dois países do grupo.

Por fim, regista-se, conforme dados disponibilizados no anexo F, que a efetividade governamental é igual ou menor que 0 para todos os países, exceto México (0,2), Chile (1,2), Uruguai (0,5), Costa Rica (0,3) e Panamá (0,1).

4.6 – Apresentação dos resultados do modelo

Como apresentado na metodologia, utilizou-se o *Linear Mixed Models* para testar a influência das variáveis selecionadas neste estudo. Inicialmente, todas as variáveis foram incluídas no modelo, utilizando os critérios definidos previamente, em conjunto com o valor absoluto da estatística t e as informações teóricas recolhidas na literatura para removê-las, sucessivamente, do modelo em função do melhor ajuste.

Se $t > 2$, em módulo, pode aceitar-se a variável como sendo significativa. Assim, quase todas as variáveis com $t < 2$ foram excluídas do modelo com exceção do *gap* de pobreza e da efetividade governamental. Estas duas variáveis foram consideradas no ajuste, considerando o conjunto de critérios desta investigação, uma vez que trazem para o modelo um contributo importante, tendo em conta a sustentação teórica existente, as suas distribuições dentro de cada país e as suas relações analisadas de forma global em função dos grupos de adoção. A taxa líquida da matrícula no primário e o coeficiente de Gini apresentaram valores constantes dentro de cada país e baixa heterogeneidade entre os países, o que levou a não inclusão no modelo.

O modelo que melhor se ajustou aos critérios (AIC = 298,8; BIC = 306,34; Tabela 10) e à literatura inclui assim as seguintes variáveis: influência geográfica (GEO), o PIB *per capita* (PIB.cap), a efetividade governamental (Efec.gov), o *gap* de pobreza (Gap.pobreza) e a variação do PIB (PIB.var).

Tabela 10: Critério informacional

-2 Restricted Log Likelihood	292,807
Akaike's Information Criterion (AIC)	298,807
Hurvich and Tsai's Criterion (AICC)	299,083
Bozdogan's Criterion (CAIC)	309,340
Schwarz's Bayesian Criterion (BIC)	306,340

Tabela 11: Estimação dos efeitos fixos

Parameter	Estimate	Std. Error	Df	T	Sig.	95% Confidence Interval	
						Lower Bound	Upper Bound
Intercept	11,990018	1,924563	38,966	6,230	0,000	8,097113	15,882923
Geo	-2,242470	0,516283	71,911	-4,343	0,000	3,271683	-1,213258
PIB.cap	-0,001176	0,000224	73,417	-5,259	0,000	0,001622	-0,000730
Efec.gov	0,685423	0,471217	76,398	1,455	0,150	0,253008	1,623855
Gap.pobreza	-0,005676	0,035815	71,262	-0,158	0,875	0,077084	0,065732
PIB.var	0,061787	0,024688	78,321	2,503	0,014	0,012640	0,110933

a. Variável dependente: anos que faltam até a adoção.

É importante ressaltar que o modelo é apenas uma das manifestações possíveis de todo o processo.

Ao contrário do que era esperado pela literatura (Hipótese I), quanto maior a efetividade governamental, mais tempo demora o país a adotar, ou seja, menor a rapidez de adoção.

A profundidade da pobreza apresenta uma relação negativa com o tempo que demora até à adoção, assim, quanto maior a profundidade da pobreza, mais rápida a adoção. Assim, pode afirmar-se com cautela que os indicadores socioeconômicos (que evidenciam os problemas sociais) podem ter contribuído para decisão de adotar o PTCR (Hipótese II).

O modelo evidencia também, como era expectável, o peso da influência geográfica (Hipótese VI), quanto mais países adotantes na fronteira, mais rápida é a adoção. Como explorado pela literatura, a influência regional é um dos grandes mecanismos da difusão. Na

América Latina há uma razoável compatibilidade entre as histórias, o idiomas, a cultura e os regimes de governo, além de inúmeros organismos e instituições regionais.

Por fim, registra-se que quanto maior o PIB *per capita*, mais rápida a adoção, embora o crescimento económico em si possua um efeito inverso. Um baixo crescimento económico (ou até mesmo crises recessivas, como no caso uruguaio) pode influenciar de forma positiva a decisão do governo adotar.

4.7 - Discussão dos resultados

Nesta subsecção discutir-se-á de forma integrada o conjunto de resultados apresentados, considerando as diferentes hipóteses desta investigação.

Em relação à Hipótese I, o resultado obtido com o modelo sugere uma não aceitação da mesma. Contudo, o índice utilizado apresenta valores negativos para quase todos os países analisados, o que revela, em princípio, uma baixa profissionalização da burocracia, embora a construção do índice leve em consideração muito mais o grau de confiança da população no governo do que o resultado efetivo das políticas públicas em si.

Acresce que, quando se analisam os diagramas de dispersão com a série temporal completa, (Anexo G), e os diagramas de extremos e quartis até o ano de adoção (Anexo H), é possível observar algumas especificidades: o Chile, que se mantém constante e com o maior valor (1,2), e o México (0,5) estão entre os primeiros adotantes. Também é possível observar que a efetividade governamental revela uma tendência de crescimento do índice após a adoção da política na Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Panamá e Peru, o que pode significar um melhoramento burocrático nestes países.

Por outro lado, no primeiro grupo de países incluem-se a Nicarágua (-0,62 no ano de adoção) e as Honduras (-0,55) que tiveram os seus programas desenvolvidos por organismos internacionais (BID e o Instituto Internacional de Pesquisa sobre Política Alimentar). Nestes dois casos a falta de estrutura administrativa pode ter sido suprida pela *expertise* desses órgãos. Já o Paraguai, no segundo grupo, adota o programa através de recursos e assistência técnica disponibilizados pelo BID anteriormente à adoção. Também importa considerar que todos os países firmaram parcerias de cooperação técnica com organismos externos, o que provavelmente ajudou na profissionalização de suas burocracias.

O conjunto dos resultados apresentados concorre para a aceitação da hipótese II. De facto, esta hipótese não é rejeitada pelo modelo no caso do *gap* de pobreza. Para as outras variáveis selecionadas, torna-se necessária uma análise mais acurada. Os dados disponíveis

mostram que para todos os casos o coeficiente de Gini é relativamente alto, e que, após a adoção, apresentou uma tendência de queda, com exceção das Honduras e do Paraguai (que se manteve constante). Embora a taxa líquida de matrículas no primário seja relativamente alta para todos os países (com exceção da Nicarágua e República Dominicana), as taxas do secundário são sensivelmente menores, sobretudo para o primeiro grupo (pioneiros). As justificativas formais apresentadas nos diplomas legais instituidores dos programas também identificam esses problemas sociais (pobreza, desigualdade e acesso à educação) como razões para a adoção, o que sugere que esses indicadores também podem ter influenciado a implementação do PTCR.

A hipótese III não foi respondida pelo modelo, pois o indicador de informalidade económica não se ajustou ao modelo. Entretanto, como se observa no diagrama de extremos e quartis, todos os países oscilavam acima dos 40% antes da adoção, com exceção do Chile e do Panamá, sendo maior que 50% para quatro países do primeiro grupo e três do segundo. Com esses dados e com o disposto na literatura sobre a utilidade do PTCR como instrumento de cobertura dos trabalhadores informais, que no contexto latino-americano são praticamente excluídos do sistema de proteção social, pode-se dizer que o nível de informalidade económica pode ter afetado a decisão de adotar a política.

A hipótese IV (influência da qualidade democrática) também não pode ser explicada pelo modelo. Porém, é possível fazer algumas inferências utilizando os diagramas de extremos e quartis e as curvas de tendência. O índice é alto para o período, estando todos os países acima de seis pontos, com exceção do Peru (embora, a partir de 2001 passe para nove pontos). Com exceção do México (6), Honduras (6), Nicarágua (7) e El Salvador (7), todos os países tinham 8 pontos de qualidade democrática no momento da adoção. Nesse sentido, é possível dizer que a qualidade da democracia pode ter propiciado um cenário favorável para adoção, no que Brooks (2015) chama de resposta programática para as demandas de redistribuição de renda das camadas mais pobres da sociedade, quando em um contexto democrático.

A resposta para a hipótese V (influência da polarização) foi construída também pela observação dos diagramas de extremos e quartis e dos gráficos de tendência. Não se registra ambientes polarizados no México e Honduras, entretanto, todos os outros países do primeiro grupo tinham grau de polarização igual a 2; no segundo grupo, somente a Argentina e o Uruguai não estavam polarizados e no grupo três, apenas o Panamá. Pode ter havido, em alguma medida, influência dos contextos polarizados na decisão de adotar, sobretudo quando se considera que a lógica do PTCR (inovação do sistema de proteção social) tem uma

probabilidade maior de ser aprovado em conjuntas de polarização política, por provocar um cenário de competição eleitoral (Coêlho, 2009; Lo Vuolo, 2013; Zucco, 2013); ou como posto por Brooks (2009), é possível que tensões partidárias proporcionem um cenário adequado para o desenvolvimento de programas não convencionais de proteção social.

A hipótese VI foi respondida pelo modelo, que mostra que o padrão regional de adoção pode ter contribuído para decisão de adotar. Como Katz & Shapiro (1985) defendem número de adotantes na região (que compartilha uma série de similaridades) podem ter conferido credibilidade a prática e uma série de benefícios indiretos, sendo o principal deles a criação e manutenção de uma comunidade de adotantes.

Por fim, guardando relação com a hipótese anterior, os organismos internacionais (enquanto comunidades epistêmicas) podem ter desempenhado um papel fundamental na difusão do PTCR. As menções aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e à contratação de financiamento, o grande número de estudos técnicos e avaliações feitos pelo Banco Mundial, CEPAL e BID no período, os acordos de financiamento e cooperação técnica entre instituições financeiras internacionais e interestados e, em casos específicos, a implementação de programas-piloto através do BID mostram que houve um grande esforço no sentido de construção de um entendimento comum sobre as soluções adequadas para o enfrentamento da pobreza intergeracional no subcontinente (hipótese VII).

Considerações Finais

Este trabalho buscou como objetivo principal a identificação dos aspetos que contribuíram, em alguma medida, para a decisão política de adotar o PTCR, sob a luz da teoria da difusão de políticas públicas e da teoria da escolha racional. Nesse sentido, através de uma ampla revisão bibliográfica e da análise dos diplomas legais instituidores da política nos países selecionados, pode-se construir um quadro teórico-conceitual que explica a rápida difusão do programa em decorrência da influência geográfica exercida na região, da existência de uma extensa comunidade epistêmica composta por organismos e institutos financeiros internacionais, de fatores socioeconómicos intrínsecos do subcontinente e da competição política e qualidade democrática.

A identificação das razões e justificativas oficiais contidas nos diplomas legais mostrou que o combate à pobreza (ou pobreza extrema) e o reconhecimento da necessidade de formação de capital humano como caminho para superação da pobreza intergeracional (por meio do aumento dos níveis educacionais) foram os principais motivadores da decisão de adotar o PTCR. A segurança alimentar também foi uma preocupação recorrente, seguida do combate ao trabalho infantil. Por último, em casos isolados, o PTCR foi justificado como um programa emergencial de superação de crise do sistema económico.

Também identificaram-se os elementos-chave que podem ter exercido algum grau de influência na decisão política de adotar o programa: a profundidade da pobreza, o grau da desigualdade económica, as taxas de matrícula no primário e secundário, a efetividade governamental, a informalidade económica, a qualidade da democracia, o grau de polarização entre o partido do executivo e os partidos de oposição no Parlamento, a quantidade de países adotantes que fazem fronteira e a existência de financiamento externo para o desenvolvimento do programa.

Nesse sentido, essa investigação optou por utilizar o *Linear Mixed Models* para construção de um modelo estatístico que levou em consideração o melhor ajuste possível – tendo por base os critérios AIC e BIC, e os dados recolhidos – para testar os fatores supra apresentados. Com a concatenação dos resultados do modelo e dos dados utilizados pode-se concluir que todos os fatores analisados podem ter contribuído, em alguma medida, na decisão de adotar o PTCR e ajudado o processo de difusão.

Ressalta-se que a investigação não teve a pretensão de, dada a complexidade do tema os obstáculos existentes, fornecer respostas definitivas para as questões aventadas. Há que se reconhecer que o modelo não é capaz de, por si só, fazer predições precisas sobre o processo

de difusão analisado e que há a influência de uma série de outros fatores e conjunturas que podem ter exercido algum grau de influência além daqueles apontados por esse estudo. Um desses fatores é a questão do agendamento político, que acontece muito antes da adoção, e das diferentes etapas do ciclo político.

Além disso, há que se considerar a dificuldade do acesso a dados completos para os países analisados e que os indicadores escolhidos são medidas imperfeitas da realidade. Nesse sentido, os resultados aqui apresentados devem servir de guia para a compreensão do fenômeno e não como respostas terminativas.

Em que pese o supradito, esta investigação serve como um contributo para a percepção dos determinantes sociais e institucionais da difusão do PTCR na América Latina. Faz-se mister, assim, que haja, para estudos futuros, um refinamento ainda mais preciso dos instrumentos metodológicos, de forma a poder perceber, por exemplo, o grau da emulação dos programas, as formas e canais que as comunidades epistêmicas promoveram o PTCR e o seu peso no processo.

Referências bibliográficas

- Adler, E. (1997). Seizing the middle ground: constructivism in world politics. *European Journal of International Relations*, 3(3), 19-63. doi:10.1177/1354066197003003003
- Allard, S. W. (2004). Competitive Pressures and the Emergence of Mothers' Aid Programs in the United States. *The Policy Studies Journal*, 32(4), pp. 521-544. doi:10.1111/j.1541-0072.2004.00079.x
- Amarante, V., & Brun, M. (2018). Cash Transfers in Latin America: Effects on Poverty and Redistribution. *Enconomía*, 19(1), 1-31. doi:10.1353/eco.2018.0006
- Ames, B. (2001). *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Arriagada, I., & Mathivet, C. (2007). *Los programas de alivio a la pobreza Puente y Oportunidades. Una mirada desde los actores*. CEPAL, División de Desarrollo Social . Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- Balla, S. J. (2001). Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations. *American Politics Research*, 29(3), 221-245. doi:10.1177/1532673X01293001
- Banco Mundial. (2009). *Evaluación social y plan de acción para la definición del modelo alternativo de la operación y gestión del Programa Oportunidades para población indígena*. Washington, DC: World Bank.
- Bannik, D., & Hoogenboom, M. (2007). Hidden change: disaggregation of welfare state regimes for greater insight into welfare state change. *Journal of European Social Policy*, 17(1), 19-32. doi:10.1177/0958928707071877
- Barham, T., Macours, K., & Maluccio, J. (2013). *More Schooling and More Learning? Effects of a Three-Year Conditional Cash Transfer Program in Nicaragua after 10 Years*. Working Paper, Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division, Washington.
- Barnett, M. N., & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international Organization. *International Organizations*, 53, 699-732. doi:10.1162/002081899551048
- Barr, N. (2012). *Economics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (2004). *A Construção Social da Realidade: Tratado de Sociologia do Conhecimento* (Vol. 24). Petrópolis: Editora Vozes.
- Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *The American Political Science Review*, 84(2), pp. 395-415. doi:10.2307/1963526
- Birdsall, N., & Londoño, J. L. (1997). *Asset inequality does matter: lessons from Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

- Boli, J. (1897). Human rights or state expansion? Cross-national definitions of constitutional rights. In G. M. Thomas, J. W. Meyer, F. O. Ramirez, & J. Boli, *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual* (pp. 133-149). Beverly Hills: Sage.
- Boli-Bennett, J., & Meyer, J. (1978). The ideology of childhood and the state: rules distinguishing children in national constitutions. *Annual Review of Sociology*, 43, 797-812. doi:10.2307/2094622
- Bradshaw, S. (2008). From Structural Adjustment to Social Adjustment: A Gendered Analysis of Conditional Cash Transfer Programmes in Mexico and Nicaragua. *Global Social Policy*, 8(2), 188-207. doi:10.1177/1468018108090638
- Brearley, E. J. (2016). A history of social protection in Latin America: from conquest to conditional cash transfers. *Revue Interventions économiques*, 56.
- Briggs, A. (1961). The Welfare State in historical perspective. *European Journal of Sociology*, 2(2), 221-258. doi:10.1017/S0003975600000412
- Brinks, D., & Coppedge, M. (2006). Diffusion Is No Illusion: Neighbor Emulation in the Third Wave of Democracy. *Comparative Political Studies*, 39(4), pp. 463-489. doi:10.1177/0010414005276666
- Britto, T. F. (2008). *Los Desafíos del Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas en El Salvador*. Country Study, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Centro Internacional de Pobreza, Brasília.
- Brooks, S. M. (2015). Social Protection for the Poorest: the Adoption of Antipoverty Cash Transfer Programs in the Global South. *Politics & Society*, 43(4), pp. 551-582. doi:10.1177/0032329215602894
- Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). *Conditional cash transfer programmes in Latin America and Caribbean: Coverage and investment trends*. Economic Commission for Latin America and Caribbean. Santiago: United Nations Publications.
- Cecchini, S., & Madriaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la Experiencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- Cecchini, S., Filgueira, F., & Robles, C. (2014). *Social Protection Systems in Latin America and the Caribbean: A Comparative View*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2010). *A regional basic income: towards the eradication of extreme poverty in Central America*. Economic Commission for Latin America and Caribbean. Mexico City: United Nations Publications.
- CEPAL. (2014). *The employment situation in Latin America and the Caribbean: Conditional transfer programmes and the labour market*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Santiago: United Nations Publication.
- Checkel, J. T. (2001). Why comply? Social learning and European identity change. *International Organization*, 55, 553-562. doi:10.1162/00208180152507551
- Coelho, D. B. (2009). *Competição política e difusão de programas de transferência de renda no Brasil: um estudo empírico com a metodologia de Event History Analysis*. Tese de

doutorado, Universidade Federal de Pernambuco, Departamento de Ciências Sociais, Recife.

- Coêlho, D. B., Cavalcante, P., & Turgeon, M. (2016). Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista de Sociologia e Política*, 24(58), pp. 145-165. doi:10.1590/1678-987316245807
- Coleman, J., Katz, E., & Menzel, H. (1957). The Diffusion of an Innovation among Physicians. *Sociometry*, 20, pp. 253-270. doi:10.2307/2785979
- Comissão Económica para América Latina e Caribe . (Various Years). *Statistical Yearbook on Latin America and the Caribbean*. Santiago: CEPAL.
- Comissão Económica para América Latina e Caribe. (2002). *Social Panorama of Latin America*. Santiago: CEPAL.
- Comissão Económica para América Latina e Caribe. (2004). *Social Panorama of Latin America*. Santiago: CEPAL.
- Conde, R. C. (1964). Cambios estructurales y Clases Sociales en la crisis politica Argentina. *Foro Internacional*, 5(17), 27-37.
- Cotta, R. M., & Machado, J. C. (2013). Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. *Revista Panamericana de Salud Publica*, 33(1), 54-60.
- Cruces, G., Domench, C. G., & Gasparini, L. (2014). Inequality in education: evidence for Latin America. In G. A. Cornia, *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons*. Oxford: Oxford University Press.
- David, M., Dirven, M., & Vogelgesang, F. (2000). The impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture. *World Development*, 28(9), 1673-1688. doi:10.1016/S0305-750X(00)00047-4
- Dobbin, F., Simmons, B., & Garrett, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning? *The Annual Review of Sociology*, 33, pp. 449-472. doi:10.1146/annurev.soc.33.090106.142507
- Draibe, S. M., & Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. CEPAL, División de Desarrollo Social. Mexico: CEPAL.
- Draibe, S. M., & Riesco, M. (2008). Latin America: a new social agenda in the making? *Italian Journal of Social Policy*, 1.
- Draibe, S. R., & Riesco, M. (2011). Estados de Bem Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimento em gestação? *Sociologias*, 13(27), 220-254. doi:10.1590/S1517-45222011000200009
- Elkins, Z., & Simmons, B. (2005). On waves, clusters, and diffusion: a conceptual framework. *The Annals of the American Academy*, 598, pp. 33-51. doi:10.1177/0002716204272516

- Elster, J. (2000). Rationality, Economy, and Society. In S. Turner, *The Cambridge Companion to Weber* (pp. 21-41). New York: Cambridge University Press. doi:10.1017/CCOL9780521561495.003
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three World of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2003). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferejohn, J., & Pasquino, P. (2001). A teoria da escolha racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16(45). doi:10.1590/S0102-69092001000100001
- Ferranti, D., Perry, G. E., Ferreira, F. H., & Walton, M. (2004). *Inequality in Latin America : Breaking with History?* Washington, DC: World Bank.
- Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., & Servén, L. (2000). *Securing ou Future in a Global Economy*. Washington, DC: World Bank.
- Filgueira, F. (2005). Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states. In *UNRISD Project on Social Policy and Democratization Working Document*. Genebra: UNRISD.
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Politic Science*, 4, pp. 491-416. doi:10.1146/annurev.polisci.4.1.391
- Fiori, J. L. (1997). Estado de Bem Estar Social: padrões e crises. *Revista Saúde Coletiva*, 7(2), 129-147. doi:10.1590/S0103-73311997000200008
- Fiszbein, A., & Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfer: reducing presente and future poverty*. Washington, DC: World Bank.
- Fleury, S. (2017). The Welfare State in Latin America: reform, innovation and fatigue. *Reports in Public Health*, 33(2). doi:10.15090/0102-311X00058116
- Galeano, E. (2010). *As veias abertas da América Latina*. São Paulo: L&PM EDITORES.
- Garmany, J. (2016). Strategies of conditional cash transfers and the tactics of resistance. *Environment and Planning*, 49(2), pp. 372-388. doi:10.1177/0308518X16672453
- Gasparini, L., Escudero, W. S., Marchionni, M., & Olivieri, S. (2008). *Income, Deprivation, and Perceptions in Latin America and the Caribbean: New Evidence from the Gallup World Poll*. Latin American Research Network - Inter-American Development Bank, Center for Distributional, Labor and Social Studies at Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Ghatak, M. (2014). Theories of Poverty Traps and Anti-Poverty Policies. *The World Bank Economic Review*, 29(1), pp. 77-105. doi:10.1093/wber/lhv021
- Gilardi, F. (2010). Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? *American Journal of Political Science*, 54(3), 650–666. doi:10.1111/j.1540-5907.2010.00452.x

- Gil-García, Ó. (2015). Gender equality, community divisions, and autonomy: The Prospera conditional cash transfer program in Chiapas, Mexico. *Current Sociology*, 64(3), 447-469. doi:10.1177/0011392115593785
- Gleditsch, K. S., & Ward, M. D. (2006). Diffusion and the spread of democratic institutions. *International Organisms*, 60, 911-933. doi:10.1017/CBO9780511755941.007
- Gray, V. (1973). Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 67(4), 1174-1185. doi:10.2307/1956539
- Grossback, L. J., Nicholson-Crotty, S., & Peterson, D. M. (2004). Ideology and Learning in Policy Diffusion. *American Politics Research*, 32(5), 521-545. doi:10.1177/1532673X04263801
- Haas, P. (1992). Knowledge, power, and international policy coordination. *International Organization*, 46, pp. 1-35. doi:10.1017/S0020818300001442
- Heckathorn, D. D., & Broadhead, R. S. (1996). Rational Choice, Public Policy and AIDS. *Rationality & Society*, 8(3), 235-260. doi:10.1177/104346396008003001
- Hemerijck, A. (2015). The quiet paradigm revolution of social investment. *Social Politics: International Studies In Gender, State & Society*, 22(2), 242-256. doi:10.1093/sp/jxv009
- Hirschman, A. O. (1977). *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism Before Its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Hoffman, K., & Centeno, M. A. (2003). The Lopsided Continent: inequality in Latin America. *Annual Review of Sociology*, 29, 362-390. doi:10.1146/annurev.soc.29.010202.100141
- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (2000). *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond*. Washington: World Bank.
- Huber, E., Mustillo, T., & Stephens, J. D. (2008). Politics and Social Spending in Latin America. *Journal of Politics*, 70(2), 420-436. doi:10.1017/S0022381608080407
- Huber, E., Nielsen, F., Pribble, J., & Stephens, J. D. (2006). Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean. *American Sociology Review*, 71, 943-963. doi:10.1177/000312240607100604
- Jenson, J. (2010). Diffusing ideas for after neoliberalism the social investment perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10(1), 59-84. doi:10.1177/1468018109354813
- Johnson, J. J. (2018). Political Change in Latin America: The Emergence of the Middle Sectors. In P. F. Klaren, & T. J. Bossert, *Promise of Development: Theories of change in Latin America* (p. 350). New York: Routledge.
- Judt, T. (2010). *Ill Fares the Land*. New York: The Penguin Press.
- Kabeer, N., Piza, C., & Taylor, L. (2012). *What are the Economic Impacts of Conditional Cash Transfer programmes? A Systematic Review of the Evidence*. London: DFID.

- Kay, S. J. (2000). Recent Changes in Latin American Welfare States: is there social dumping. *Journal of European Social Policy*, 10(2), 185-203. doi:10.1177/a012489
- Keefer, P. (2007). *Seeing and Believing: Political Obstacles to Better Service Delivery*. Ministry for Foreign Affairs, Expert Group on Development Issues, Estocolmo.
- Keefer, P., & Khemani, S. (2003). *Democracy, Public Expenditures and the Poor*. Development Research Group. Washington: The World Bank.
- Keefer, P., & Knack, S. (2002). *Social Polarization, Political Institutions and Country Creditworthiness*. Development Research Group. Washington: The World Bank.
- Kerbaudy, M. T. (2011). Os programas de transferência de renda e o voto regional nas eleições presidenciais de 2010. *Opinião Pública*, 17(2). doi:10.1590/S0104-62762011000200008
- Kerstenetzky, C. (2009). Redistribuição e Desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. *Revista de Ciências Sociais*, 52(1), pp. 53-83. doi:10.1590/S0011-52582009000100002
- Landa, D. (1999). Rational Choices as Social Norms. *Journal of Theoretical Politics*, 18(4), 434-453. doi:10.1177/0951629806067453
- Larrañaga, O., Contreras, D., & Cabezas, G. (2014). *Políticas Contra la Pobreza: de Chile Solidario al Ingreso Ético Familiar*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad, Santiago.
- Lavinas, L. (2013). *Latin America: Anti-poverty schemes instead social protection*. Berlin: International Research Network on Interdependent Inequality in Latin America.
- Lavinas, L., & Martins, P. (2013). Empreendedorismo, microcrédito e superação da miséria no Brasil: pontos em debate. *Revista Econômica*.
- Lavinas, L., Cobo, B., & Viega, A. (2012). Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. *Revista Latinamericana de Población*, 6(10), 31-56.
- Layton, M. L., & Smith, A. E. (2015). Incorporating Marginal Citizens and Voters: The Conditional Electoral Effects of Targeted Social Assistance in Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(7), 854-881.
- Levenson, A. R., & Maloney, W. F. (1998). The informal sector, firms dynamics and institutional participation. *World Bank Policy Research Working Paper*.
- Levy, S., & Rodríguez, E. (2005). *Sin herencia de pobreza: el programa Progreso – Oportunidades de México*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lo Vuolo, R. (2013). *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America: From Cash Transfers to Rights*. New York: Palgrave Macmillan.
- Lo Vuolo, R. (2016). The limits of autonomy in Latin American social policies: Promoting human capital or social control? *European Journal of Social Theory*, 19(2), 228-244.

- Lomeli, E. V. (2009). Conditional Cash Transfer Programs: Achievements and Illusion. *Global Social Policy*, 9(2), pp. 167-171.
- Londoño, M. O., & Saavedra-Caballero, F. (2013). *Social Assistance and Informality: Examining the link in Colombia*. Escuela de Economía y Finanzas, Centro de Investigación Económicas y Financieras, Medellín.
- López-Caribone, S., & Cao, X. (2015). Import Competition and Policy Diffusion. *Politics & Society*, 43(4), 471-502.
- Lovett, F. (2006). Rational Choice Theoru and Explanation. *Rationality & Society*, 18(2), 237-272. doi:10.1177/1043463106060155
- Lusting, N., Lopes-Calva, L. F., Ortiz-Juarez, E., & Monga, C. (2016). Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America. In K. Basu, & J. E. Stiglitz, *Inequality and Growth: Patterns and Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Melo, M. A. (2007). Political competition can be positive: embedding cash transfer programmes in Brazil. In A. Bebbington, & W. McCourt, *Statecraft in the South* (pp. 30-52). London: Palgrave.
- Meyer, J., & Hannan, M. (1979). . *National Development and the World-System: Educational, Economic and Political Change, 1950–1970*. Chicago: University of Chicago Press.
- Miller, S. M., Nicholson-Crotty, J., & Nicolson-Crotty, S. (2018). The Consequences of Legislative Term Limits for Policy Diffusion. *Political Research Quarterly*, 71(3), 573–585.
- Molin, M. (2016). *The effects of cash benefits on poverty - a panel study of 18 OECD countries*. Lund University, Department of Economics. Lund University Libraries.
- Molyneux, M. (2006). Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oprtunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. *Social Policy and Administration*, 40(4), 425-449.
- Morley, S. (2001). *The income distribution problem in Latin America and the Caribbean*. Santiago: United Nations Press.
- Morton, G. D. (2018). The power of lump sums: Using maternity payment schedules to reduce the gender asset gap in households reached by Brazil's Bolsa Família conditional cash transfer. *World Development*, 113(1), 352-367. doi:10.1016/j.worlddev.2018.08.012
- Narloch, L. (2017). *Achados e Perdidos: Escravos*. São Paulo: Estação Brasil.
- Nelson, M., & Sandberg, J. (2016). From perspectives to policy contingencies: conditional cash transfer as social investments. *Global Social Policy*, 17(1), 21-37.
- Neri, M. C., Vaz, F. M., & Souza, P. H. (2013). Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In T. Campello, & M. C. Neri, *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania* (pp. 193-206). Brasília: IPEA.

- Nicholson-Crotty, S., & Carley, S. (2015). Effectiveness, Implementation, and Policy Diffusion: Or “Can We Make That Work for Us?”. *State Politics & Policy Quarterly*, 16(1), 78-97.
- Noel, A. (2006). The New Global Politics of Poverty. *Global Social Policy*, 6(3), 304-333.
- Nunes, L. N., Klück, M. M., & Fachel, J. M. (2009). Uso da Imputação Múltipla de Dados Faltantes: uma Simulação Utilizando Dados Epidemiológicos. *Cad. Saúde Pública*, 25(2), 268-278. doi:10.1590/S0102-311X2009000200005
- Nutley, S., Huw, D., & Walter, I. (2002). *Learning from the diffusion of innovations*. Research Unit for Research Utilisation. Saint Andrews: University of Saint Andrews.
- Owen, J. M. (2002). The foreign imposition of domestic institutions. *International Organization*, 56(2), pp. 375-309.
- Ribeiro, D. (2017). *América Latina: A pátria grande*. Rio de Janeiro: Global Editora.
- Risse, T. (2000). “Let’s argue!”: Communicative action in world politics. *International Organizations*, 54, 1-40.
- Rogers, J. N. (1995). *The diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Samaniego, P., & Tejerina, L. (2010). *Financial Inclusion Through the Bono de Desarrollo Humano in Ecuador*. Technical Notes, Inter-American Development Bank, Social Protection and Health Division, Washington.
- Samuels, D. (2004). The Political Logic of Decentralization in Brazil. In A. P. Montero, & D. Samuels, *Decentralization and Democracy in Latin America* (pp. 67-93). Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Sant’Ana, S. (2007). A perspectiva brasileira sobre pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa. *Revista do Serviço Público*, 58(1), pp. 05-35.
- Silva e Silva, M. O. (2002). O Debate sobre a Pobreza: questões teórico-conceituais. *Revista de Políticas Públicas*, 6(2).
- Simmons, B., & Elkins, Z. (2004). The globalization of liberalization: Policy diffusion in the international political economy. *American Political Science Review*, 98(1), pp. 171-189.
- Simmons, B., Dobbin, F., & Garrett, G. (2006). Introduction: The International Diffusion of Liberalism. *International Organization*, 60(4), 781-810.
- Smith, M. P., Koikkalainen, S., & Casanueva, L. J. (2013). The Oligarchic Diffusion of Public Policy: Deploying the Mexican “Magic Bullet” to Combat Poverty in New York City. *Urban Affairs Review*, 50(1), 3-33.
- Soares, F. V., Soares, S., Medeiros, M., & Osório, R. G. (2006). Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 1228.
- Soares, S., & Sátyro, N. (2009). O Programa Bolsa Família: Desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, 1424.

- Stone, D. (1999). Learning lesson, policy transfer and the international diffusion on policy idea. *Politics*, 19(1), 51-59.
- Strang, D. (1991). Adding social structure to diffusion models: An event history framework. *Sociological Methods and Research*, 19(3), pp. 324-352.
- Strang, D., & Meyer, J. W. (1993). Institutional Conditions for Diffusion. *Theory and Society*, 22, pp. 487-511.
- Strang, D., & Soule, S. A. (1998). Diffusion in organizations and social movements: from hybrid corn. *Annual Review of Sociology*, 24, pp. 265-290.
- Sugiyama, N. B. (2007). *Ideology & Social Network: the politics of social policy diffusion in Brazil*. Tese de doutorado, University of Texas, Austin .
- Sugiyama, N. B. (2008). Theories of Policy Diffusion: Social Sector Reform in Brazil. *Comparative Political Studies*, 41(2), pp. 193-216.
- Sugiyama, N. B. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfer programs in the Americas. *Global Social Policy*, 11(2-3), pp. 250-278.
- Tag, M. (2013). The cultural construction of global social policy: Theorizing formations and transformations. *Global Social Policy*, 13(1), 24-44.
- Therborn, G. (2000). Introduction: From the universal to the global. *International Sociology*, 15(2).
- Valente, T. W., & Rogers, E. M. (1995). The Origins and Development of the Diffusion of Innovations Paradigm as an Example of Scientific Growth. *Science Communication*, 16(3), 242-273.
- Walker, J. (1973). Problems i Research on diffusion of policy innovation. *The American Political Science Review*, 67(4).
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63, pp. 880-899.
- Weber, M. (1968). Basic Sociological Terms. In G. Roth, & C. Wittich, *Economy and Society* (pp. 3-62). Berkeley: University of California Press.
- Weber, M. (2012). *The Theory of Social and Economic Organization*. Eastford: Martino Fine Books.
- Weiss, T. G., & Carayannis, T. (2001). Whither United Nations Economic and Social Ideas? - A Research Agenda. *Global Social Policy*, 1(1), 25-47.
- Whiteley, P. F. (1995). Rational Choice and Political Participation: Evaluating the Debate. *Political Research Quarterly*, 48(1), 211-233. doi:10.1177/106591299504800112
- Wotipka, C. M., & Ramirez, F. O. (2007). World society and human rights: an event history analysis of the convention on the elimination of all forms of discrimination against women. In B. Simmons, F. Dobbin, & G. Garrett, *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. London: Cambridge University Press.

Zucco, C. (2013). When payouts pay off: Conditional cash transfers and voting in Brazil 2002-10. *American Journal of Political Science*, 57(4), 810-822.

Anexo A – Descrição da Metainformação

1. Descrição dos metadados

- Índice de Efetividade Governamental (IEG)

O Índice de Efetividade Governamental é um índice construído pelo Banco Mundial que está dentro do Projeto de Indicadores de Governança no Mundo, que reporta indicadores agregados e individuais para duzentos países anualmente, entre o período de 1996 e 2017. O IEG é apenas uma das dimensões analisadas pelo organismo, que combina as visões de um largo número de empresários, cidadãos e pesquisas domésticas para formar o índice.

O índice capta a percepção da qualidade dos serviços públicos, das políticas públicas e o grau de independência das pressões políticas, assim como a qualidade do processo de formulação de políticas públicas e de sua implementação; e o comprometimento do governo com essas políticas. A escala de observação vai de -2.5 (pouco efetivo) até +2.5 (muito efetivo).

- Gap de Pobreza

O Gap de pobreza, ou hiato da pobreza, é medido pelo Banco Mundial e inserido no Projeto PovcalNet. O indicador, calculado em US\$ 3,20 (PPC de 2011) por dia, é o déficit médio da renda ou consumo da linha de pobreza a US\$ 3,20 por dia (contando o não pobre tendo déficit zero), expresso como uma porcentagem da linha de pobreza. Esta medida reflete a profundidade da pobreza, assim como sua incidência.

O indicador é corrigido pela paridade do poder de compra (PPC) para o ano de 2011, e utiliza a linha de US\$ 3,20 por dia, pois essa é a linha derivada tipicamente das linhas de pobreza nacionais de países de renda média e renda média-baixa. A estatística reportada é baseada nos dados de consumo e, quando não for possível, nos dados da renda média para cada país. O valor é reportado em percentagem.

A fonte dos dados é o Grupo de Desenvolvimento de Pesquisa do Banco Mundial, sendo a estatística reportada baseada nas pesquisas domésticas primárias das agências estatísticas governamentais e dos departamentos dos países no organismo, tendo periodicidade anual.

- Índice de Gini

O Índice de Gini utilizado foi elaborado pelo Banco Mundial e está disponível no banco de dados do Projeto PovcalNet. Esse índice mede até que ponto a distribuição da renda (ou, em alguns casos, a despesa com o consumo) entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia se desvia de uma distribuição perfeitamente igual. A curva de Lorenz traça as percentagens cumulativas da receita total recebida em relação ao número total de destinatários, começando com o indivíduo ou a casa mais pobre. O índice mede, então, a área entre a curva de Lorenz e uma linha hipotética de igualdade absoluta, expressa como uma percentagem da área máxima sob a linha. Dessa forma, o índice de zero representa a igualdade perfeita, enquanto o índice de 100 implica perfeita desigualdade.

Os dados sobre a distribuição de renda ou consumo provieram de pesquisas domésticas nacionalmente representativas. Os dados foram ajustados para o tamanho das famílias, fornecendo uma medida mais consistente de renda ou consumo per capita. Não foram realizados ajustes para as diferenças entre os custos de vida entre os países.

- Taxa líquida de matrícula do primário e secundário

A taxa líquida de matrícula é a razão entre as crianças em idade escolar oficialmente matriculadas na escola e a população em idade escolar oficial correspondente, multiplicado por 100. Os dados sobre educação foram coletados pelo Instituto de Estatística da UNESCO, sendo os dados mapeados para a Classificação Internacional Padrão de Educação (ISCED, em inglês) para assegurar a comparabilidade dos programas educacionais em nível internacional. Os dados populacionais são extraídos da Divisão de Populações das Nações Unidas.

A educação primária proporciona às crianças habilidades básicas de leitura, escrita e matemática, além de uma compreensão elementar de assuntos como história, geografia, ciências naturais e sociais, arte e música. A educação secundária completa a provisão da educação básica e visa lançar as bases para a aprendizagem ao longo da vida. A taxa líquida foi escolhida por excluir estudantes com idade insuficiente ou com idade maior (aqueles alunos que repetiram o ano), capturando, assim, com maior precisão a cobertura e a eficiência interna do sistema.

- Informalidade Económica

Foi utilizado o índice de empregados urbanos em áreas de baixa produtividade (setor informal) do mercado de trabalho, que é organizado pela Comissão Económica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e disponibilizado na Base de Dados e Publicações Estatísticas – CEPALSTAT, dentro dos indicadores sociais. A série histórica começou a ser calculada a partir do ano de 2000.

O índice mostra a população urbana empregada em empregos caracterizados por insegurança com respeito a salários, duração do contrato, seguridade social, etc. Uma pessoa é definida como empregada no setor de baixa produtividade (informal) se: 1) ela é empregada ou assalariada (profissional, técnica ou nenhuma) que trabalha para um estabelecimento que emprega até cinco pessoas (microempresa); 2) trabalha em um emprego doméstico; 3) é um trabalhador independente não qualificado (trabalhadores familiares por conta própria e não remunerados, sem qualificação profissional ou técnica).

O índice é derivado da divisão da população urbana ocupada no setor de baixa produtividade e a população total ocupada para ambos os sexos, multiplicado por 100.

- Índice de Qualidade Democrática

O índice escolhido para compor a análise é o índice de Qualidade Democrática calculado pelo *Center of Systematic Peace* (CSP), inserido no *Polity IV Project*, que caracterizam regimes políticos e transições para 167 países no período de 1800-2017.

Foram construídas duas medidas anuais para a democracia institucionalizada (DEMOC) e para a autocracia (AUTOC), uma vez que muitos países exibem qualidades mistas de ambos os padrões distintos de autoridade. As medidas são índices compostos derivados dos valores codificados de variáveis dos componentes característicos de autoridade de acordo com as fórmulas propostas por Gurr²⁰. As duas medidas são construídas através da ponderação de três elementos: a) presença de instituições e procedimentos através das quais os cidadãos podem expressar suas preferências políticas; b) existência de restrições institucionalizadas para o exercício de poder do Executivo e; c) garantia de liberdades civis, sobretudo para a participação política.

²⁰ Gurr, T. R. (1994). Persistence and Change in Political Systems, 1800-1971. *American Political Science Review* 68: 1482-1504.

O Índice de Qualidade Democrática é calculado, então, pela subtração do DEMOC pelo AUTOC, resultando em uma escala que vai de -10 (muito autocrático) até +10 (muito democrático).

- Índice de Polarização

O Índice de Polarização utilizado é o disponibilizado pelo Banco Mundial dentro do *Database of Political Institutions*, que apresenta dados de resultados institucionais e eleitorais, como medidas de freios e contrapesos, estabilidade do governo, identificação de filiação partidária e ideologia, fragmentação de partidos da oposição e do governo na Legislatura, entre outros. A versão do banco de dados utilizado está hospedado na plataforma do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e mostra os dados referentes de 180 países entre os períodos de 1975-2015.

O Índice mostra a polarização máxima entre o partido do Executivo e os principais partidos da Legislatura. A construção do índice leva em conta a orientação em respeito à política económica dos partidos analisados, assumindo valores que vão de 0 (pouco polarizado) até 2 (muito polarizado).

- PIB *per capita*

O PIB *per capita* baseado na paridade do poder de compra (PPC), é calculado considerando o produto interno bruto convertido em dólares internacionais usando as taxas de paridade do poder de compra, da base rodada pelo Banco Mundial em 2011. Um dólar internacional tem o mesmo poder de compra sobre o PIB que o dólar dos EUA tem nos Estados Unidos. O Preço ao consumidor é calculado é a soma dos valores brutos de todos os produtos nacionais da economia, mais quaisquer impostos sobre o produto, menos qualquer subsídio não incluído no valor do produto. É calculado sem deduzir depreciação de bens fabricados ou pelo esgotamento e degradação de recursos naturais.

A fonte do indicador foi o Banco Mundial, especificamente da *International Comparision Program Database*.

- Variação do PIB

O crescimento de uma economia é medido pela mudança no volume de sua produção ou nos rendimentos reais de seus residentes. O Sistema das Contas Nacionais das Nações Unidas de 2008 (SCN 2008) oferece três indicadores plausíveis para o cálculo do crescimento: o volume do produto interno bruto (PIB), o rendimento interno bruto real e o rendimento

nacional bruto real. O volume do PIB é a soma do valor agregado, medido a preços constantes, pelas famílias, pelo governo e pelas indústrias que operam na economia. O PIB é responsável por toda a produção nacional, independentemente de a receita ser proveniente de instituições domésticas ou estrangeiras.

As taxas de crescimento do PIB e seus componentes são calculados usando o método dos mínimos quadrados e os dados constantes de preços na moeda local.

A contribuição de cada setor para o crescimento da produção da economia é medida pelo crescimento do valor adicionado da indústria. Em princípio, o valor adicionado em preços constantes pode ser estimado medindo-se a quantidade de bens e serviços produzidos em um período, avaliando-os em um conjunto acordado de preços do ano base e subtraindo-se o custo de insumos intermediários, também em preços constantes. Esse método de dupla deflação exige informações detalhadas sobre a estrutura de preços de insumos e produtos. Em muitas indústrias, no entanto, o valor adicionado é extrapolado a partir do ano base usando índices de volume único de saídas ou, menos comumente, insumos. Particularmente nas indústrias de serviços, incluindo a maior parte do governo, o valor agregado a preços constantes é frequentemente imputado a partir de insumos trabalhistas, como salários reais ou número de empregados. Na ausência de medidas bem definidas de produção, a medição do crescimento dos serviços é difícil.

Alguns países em desenvolvimento não reformularam suas contas nacionais por muitos anos. Usar um ano base antigo pode ser enganoso, porque os pesos implícitos de preço e volume tornam-se progressivamente menos relevantes e úteis. Para obter séries comparáveis de dados constantes de preços para agregados de computação, o Banco Mundial reduz o PIB e o valor agregado por origem industrial a um ano de referência comum. Como o reescalonamento altera os pesos implícitos usados na formação de agregados regionais e de grupos de renda, as taxas de crescimento agregadas não são comparáveis às de edições anteriores com diferentes anos-base. O reescalonamento pode resultar em uma discrepância entre o PIB reescalonado e a soma dos componentes reescalonados. Para evitar distorções nas taxas de crescimento, a discrepância é deixada não alocada. Como resultado, a média ponderada das taxas de crescimento dos componentes geralmente não é igual à taxa de crescimento do PIB.

A Fonte desse indicador é o Banco Mundial, especificamente o *World Bank National Accounts Data*.

- Variação da Inflação

O indicador corresponde à taxa de variação percentual no núcleo dos índices de preço ao consumidor, consecutiva média global anual por dois anos. A fonte do indicador é a CEPALSTAT, elaborado pela Comissão Económica para América Latina e Caribe.

2. Acomodação dos dados em falta

Os índices que continham mais dados omissos foram as taxas de matrícula, sobretudo no secundário, o Gap de pobreza e o coeficiente de Gini e, por último, a taxa de informalidade económica elaborado pela CEPAL, uma vez que a série histórica, nesse caso, começou apenas no ano 2001 e nem todos os países apresentam dados neste ano. O índice de qualidade democrática, variação do PIB e PIB per capita não apresentaram valores omissos. No caso da polarização, a baixa quantidades de valores em falta não ensejou a necessidade de adoção de técnicas de interpolação.

Os países com mais dados omissos, no contexto geral, foram o Brasil, o Chile, Honduras, a Nicarágua e o Uruguai.

A acomodação dos dados omissos foi feita por meio da imputação múltipla no programa SPSS, uma vez que as séries de dados utilizadas não eram monótonas, pelo que esta forma de imputação se mostrou ser a que melhor respondia ao que se pretendia com o modelo. Para todos os países foram utilizados a série completa extraída dos bancos de dados supra elencados, ou seja, considerando o período entre 1997 e 2014.

Camargos *et al.* mostram que esse modelo deverá produzir estimativas não viciadas, seguindo, para tanto uma abordagem *bayesiana*. A técnica possibilita a inclusão da incerteza da imputação nos resultados, consistindo em três passos: 1) foram selecionadas as variáveis a serem utilizadas no processo de imputação, buscando-se para cada dado ausente da variável X_1 , cinco valores plausíveis para o processo de imputação; 2) cada valor ausente foi substituído por cinco valores aleatoriamente amostrados da distribuição condicional preditiva, gerando, ao fim, cinco banco de dados completos e; 3) foi feita a média simples dos cinco valores imputados para cada caso.

Anexo B – Diplomas legais relativos à adoção do PTCR

- Bolívia

Bolívia. (26 de out. de 2006). Decreto Supremo N°28899. *Instituir el subsidio de incentivo a la permanencia escolar denominado “Bono Juancito Pinto”*. La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia: Presidencia de la Republica.

- Brasil

Brasil. (11 de abril de 2001). Lei nº 10.219. *Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências*. Brasília, República Federativa do Brasil: Diário Oficial da União.

Brasil. (06 de setembro de 2001). Medida Provisória nº 2.206-1. *Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências*. Brasília, República Federativa do Brasil: Diário Oficial da União.

Brasil. (09 de janeiro de 2004). Lei nº 10.836. *Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. Brasília, República Federativa do Brasil: Diário Oficial da União.

- Chile

Chile. (7 de outubro de 2002). Mensaje nº 21-348. Santiago, República de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

Chile. (17 de Maio de 2004). Ley nº 19.949. *Establece un Sistema de Proteccion Social para Familias en Situación de Extrema Pobreza Denominado Chile Solidario*. Santiago, República de Chile: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

- Colômbia

Colômbia. (7 de junho de 2012). Ley nº 1.532. *Regula el funcionamiento del programa "familias en acción"*. Bogotá, República de Colombia: Presidencia de la República.

- Costa Rica

Costa Rica. (19 de mai de 2006). Decreto Ejecutivo nº 34786-MP-S-MEP. *Fortalecer y consolidar institucionalmente el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada denominado “Avancemos”*. San José, República de Costa Rica: Presidencia de la República.

Costa Rica. (N/A). Expediente N.º 17.405. *Proyecto de Ley para la promoción de la erradicación del trabajo infantil y adolescente mediante el derecho real de acceso a la educación*. San José da Costa Rica, República da Costa Rica: Presidência da República.

- Equador

Ecuador. (25 de abril de 2003). Decreto Ejecutivo nº 347. *Cambiar el Programa Bono Solidario por Programa Bono de Desarrollo Humano -*. Quitp, República de Ecuador: Presidencia de la República.

- El Salvador

El Salvador. (04 de março de 2005). Decreto Ejecutivo nº 11. *Creación del Programa Red Solidaria*. San Salvador, República de El Salvador: Casa Presidencial.

- México

México. (06 de março de 2002). Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica. Ciudad de Mexico, Estados Unidos Mexicanos: Presidencia de la República.

- Panamá

Panamá. (09 de julho de 2007). Decreto Ejecutivo nº 222. *Por el cual se aprueba el documento titulado: "Procedimientos administrativos y fiscales para el manejo del fondo especial para la pobreza extrema del Programa de Red de Oportunidades (MIDES-COTEL)"*. Ciudad de Panamá, República de Panamá: Gaceta Oficial de Panamá.

- Paraguai

Paraguay. (18 de novembro de 2008). Decreto N° 869. Asunción, República del Paraguay: Presidencia de la República.

Paraguay. (28 de abril de 2009). Decreto nº 1928. *Por el cual se declara prioritario para el Gobierno Nacional el programa Tekopã de la Secretaria de Acción Social*. Asunción, República del Paraguay: Presidencia de la República.

- Peru

Perú. (22 de março de 2005). Decreto Supremo nº 032-PCM. *Crean el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres*. Lima, República del Perú: Presidencia de la República.

- República Dominicana

República Dominicana. (26 de set de 2005). Decreto nº 536-05. *Crea el Programa Solidaridad dentro de la Red de Protección Social, y dicta otras disposiciones*. Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana: Presidencia de la República.

- Uruguai

Uruguai. (25 de maio de 2005). Ley nº 17.869. Regulación del Plan Nacional de Emergencia Social. Montevideo, República Oriental del Uruguay: Diario Oficial de la República.

Anexo C – Critérios para a determinação do primeiro PTCR adotado no país

Para a determinação do primeiro programa adotado em cada país recorreu-se à *Non-contributory Social Protection Programmes Database* da Comissão Económica para América Latina e Caribe. Dos 16 países selecionados para o estudo, 14 adotaram mais de um programa de transferência condicionada de rendimentos ao longo do período de observação deste estudo. Na maioria dos casos a escolha recaiu sobre o primeiro programa adotado. Nos casos da Argentina, da Costa Rica e do Panamá não foi considerado neste estudo o primeiro programa adotado, pelas razões que se expõem a seguir. O Brasil e o Paraguai adoptaram mais do que um programa no mesmo ano tendo sido esses os programas considerados no estudo. Para o caso colombiano optou-se por considerar a data adotada pelos estudos de Sugiyama (2011) e Núñez & Cuesta (2006).

- Argentina

O programa escolhido como sendo o primeiro foi o *Familias por la Inclusión Social*, uma vez que o *Jefas e Jefes de Hogar Desocupados* (programa que se iniciou em 2002 e finalizou em 2005) caracteriza-se muito mais por ser uma espécie de programa de seguro-desemprego, sendo o público-alvo restrito apenas para os desempregados. Em 2005 esse programa foi reformulado e ampliado, originando o *Familias por la Inclusión*.

- Costa Rica

No caso costarriquenho optou-se por considerar o segundo programa, uma vez que o *Superemonos* foi um programa-piloto de curta duração (200-2002) executado e implementado exclusivamente pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.

- Panamá

Foi escolhido o segundo programa, *Red de Oportunidades*, pois o primeiro programa, *Bonos Familiares para la Compra de Alimentos*, caracteriza-se por um programa alimentar, de público muito contido, restrito a áreas rurais.

- Brasil

Foi escolhido o Programa Bolsa Família (PBF), pois todos os outros anteriores eram programas municipais ou estaduais, ou ainda, nacionais, mas com alcance muito limitado, constituindo o PBF na unificação dessas outras várias iniciativas. Os dois programas nacionais anteriores (o Bolsa Escola e O Bolsa Alimentação) foram considerados na análise em conjunto com o Bolsa Família, uma vez que preenchiam os requisitos desta investigação: escopo

nacional, condicionalidade para transferência e abrangência dos benefícios. Assim, a data considerada de adoção foi o ano de 2001.

- Paraguai

O caso paraguaio tem dois programas lançado no mesmo ano: *Abrazo* e *Tekoporâ*. Como os dois foram implementados no mesmo ano e o programa *Abrazo* funciona como uma complementação do programa *Tekoporâ*, optou-se por considerar os dois programas na análise.

Anexo D – Principais características dos PTCR

País	Data	Programa	Condicionalidades			Público Alvo	Financiamento	Organização responsável	Organização executora
			Saúde	Educação	Outras				
México	1997	Progres/Oportunidades	Sim	Sim	Alimentação; Acompanhamento do risco social	Lares abaixo da linha de pobreza alimentar.	Sim	Ministério do Desenvolvimento Social	Coord. Nacional do Programa de Desenvolvimento Humano
Honduras	1998	Programa de Asignación Familiar	Sim	Sim	Não	Famílias em extrema pobreza com crianças abaixo dos 12 anos; mulheres grávidas ou amamentando.	Sim	Presidência da República	Programa de Seguro Familiar e BID
Colômbia	2000	Familias en Acción	Sim	Sim	Treinamento familiar	Lares em extrema pobreza e/ou situação de vulnerabilidade; famílias deslocadas e povos originais com filhos até 18 anos.	Sim	Presidência da República em parcerias com as municipalidades	Departamento da Prosperidade Social
Nicarágua	2000	Red de Protección/Social Atención a Crisis	Sim	Sim	Treinamento Familiar; Orientação vocacional	Famílias em extrema pobreza. (Áreas rurais)	Sim	Fundo Social Suplementar	Fundo Social de Emergência e Ministério da Família
Brasil	2001	Programa Bolsa Família; Bolsa Escola; Bolsa Alimentação	Sim	Sim	Não	Famílias em pobreza e pobreza extrema.	Sim	Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome	Sec. Nacional de Renda Cidadã e Conselho do PBF
Chile	2002	Chile Solidário	Sim	Sim	Acompanhamento do risco social	Lares e indivíduos vulneráveis.	Não	Ministério do Desenvolvimento Social	Sub-sec. de Serviço Social

País	Data	Programa	Condicionalidades			Público Alvo	Financiamento	Organização responsável	Organização executora
			Saúde	Educação	Outras				
Equador	2003	Bono de Desarrollo Humano	Sim	Sim	Voluntariado	Lares em extrema pobreza com crianças abaixo dos 16 anos; adultos acima dos 65; pessoas com deficiência.	Sim	Ministério da Economia e Inclusão Social	Sub-sec. De Seguro Não-Contributivo
Argentina	2005	Programa Familias	Sim	Sim	Acompanhamento do risco social	Famílias em risco social, com crianças entre 0 e 19 anos; mulheres grávidas e deficientes físicos.	Sim	Ministério do Desenvolvimento Social	Secretaria de Desenvolvimento Humano e Política Social
El Salvador	2005	Red Solidaria	Sim	Sim	Horas mínimas de trabalho	Famílias em extrema pobreza, com crianças abaixo dos 21 anos, ou mulheres grávidas de municípios extremamente pobres ou de favelas	Sim	Presidência da República	Gabinete de Coord. de Políticas Sociais e o Administrador de Subsídios Sociais

País	Data	Programa	Condicionalidades			Público Alvo	Financiamento	Organização responsável	Organização executora
			Saúde	Educação	Outras				
Paraguai	2005	Abrazo e Tkopâ	Sim	Sim	Criança fora de atividades económicas; Treinamento profissional	Lares em pobreza extrema com mulheres grávidas, parentes viúvos, idosos ou crianças abaixo dos 18; povos originais; famílias com crianças em trabalho infantil.	Sim	Presidência da República	Sec. Técnica da Presidência e Fundo de Investimento Social para desenvolvimento Local
Peru	2005	Juntos	Sim	Sim	Alimentação; Identificação civil	Lares em pobreza extrema com mulheres grávidas, parentes viúvos, idosos ou crianças abaixo dos 14.	Sim	Secretaria Nacional para à Infância e Adolescência	Fundação Dequeni e Fundação Joqueraja
República Dominicana	2005	Solidariedad	Sim	Sim	Identificação civil	Famílias em extrema pobreza e pobreza moderada, com crianças até 16 anos, mulheres grávidas ou chefe de família desempregado.	Sim	Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social	Ministério do Desenvolvimento e Inclusão Social
Uruguai	2005	Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social	Sim	Sim	Serviço Comunitário	Famílias em pobreza extrema e pessoas trans	Não	Ministério do Desenvolvimento Social	Ministério do Desenvolvimento Social

País	Data	Programa	Condicionalidades			Público Alvo	Financiamento	Organização responsável	Organização executora
			Saúde	Educação	Outras				
Bolívia	2006	Bono Escolar - Juacinto Pinto	Não	Sim	Não	Crianças abaixo dos 21; crianças com educação especial	Não	Ministério da Educação	Ministério da Educação
Costa Rica	2006	Avancemos	Não	Sim	Alimentação	Famílias com jovens entre 12 e 25 anos com dificuldades econômicas para manter o filho estudando	Sim	Departamento de Habitação e Desenvolvimento Social	Instituto Conjunto de Assistência Social
Panamá	2006	Red Oportunidades	Sim	Sim	Treinamento familiar	Lares em pobreza extrema	Não	Ministério do Desenvolvimento Social	Sec. do Sistema de Proteção Social

Fonte: CEPAL, Diplomas Legais

Anexo E – Acordos de financiamento

- Honduras Fiscal Sustainability and Enhanced Social Protection DPC – P151803 (Honduras);
- Honduras Additional Financing Social Protection – P144928 (Honduras);
- PE Social Inclusion DPL – P131028 (Perú);
- Second Programmatic Fiscal Sustainability and Growth Resilience Development Policy Loan – P129465 (Colômbia);
- Public Sector Management and Social Inclusion Development Policy Loan – P131440 (Uruguai);
- Public Sector Reform Development Policy Loan – P117043 (Paraguai);
- DO-3rd Perform & Accountability of Social Sectors DPL – P125806 (República Dominicana);
- Disaster Risk Management Development Policy Loan with a CAT DDO – P122738 (Panamá);
- Public Finance and Social Progress DPL – P122699 (El Salvador);
- Development Policy Loan – P123255 (Panamá);
- Results in Nutrition for Juntos SWAp – P117310 (Perú);
- Second Performance and Accountability of Social Sectors Development Policy Loan – P121778 (República Dominicana);
- Additional Financing for the Support to Oportunidades – P122349 (México);
- Second Bolsa Família – P101504 (Brasil);
- Fourth Programmatic Fiscal Management Development Policy Loan – P116214 (Perú);
- Social Protection – P115592 (Honduras);
- Upper Secondary Education (MUSE) Development Policy Loan – P112262 (México);
- Compensatory Education – P101369 (México);
- CO DPL on Promoting an Inclusive, Equitable and Efficient Social Protection System – P106708 (Colômbia);
- Rio State Fiscal Sustainability, Human Development and Competitiveness DPL – P117244 (Brasil);
- Alagoas Fiscal and Public Management Reform – P103770 (Brasil);
- Influenza Prevention and Control – P116965 (México);
- Sustaining Social Gains for Economic Recovery – P118036 (El Salvador);
- MX Economic Policies in Response to the Crisis DPL – P118070 (México);

- Public Finance and Social Sector Development Policy Loan – P115145 (República Dominicana);
- First Performance and Accountability of Social Sectors Development Policy Loan – P116972 (República Dominicana);
- DO Additional Financing Social Sectors Investment Progr – P116369 (República Dominicana);
- Public Finance and Competitiveness Development Policy Loan with Deferred Drawdown Option – P115173 (Costa Rica);
- Protecting the Poor under Global Uncertainty Development Policy Loan – P115177 (Panamá);
- Second Results and Accountability (REACT) Development Policy Loan-Deferred Drawdown Option – P101177 (Perú);
- First Programmatic Development Policy Loan for Sustainable Environmental Management – P095205 (Brasil);
- Competitiveness and Public Financial Management DPL2 – P106641 (Panamá);
- Food Prices Crisis Supplemental to HN First Prog Fin Sec Dev Pol Credit – P112023 (Honduras);
- Health Equity and Performance Improvement Project – P106445 (Panamá);
- Colombia Rural Education Project (APL Phase II) – P082908 (Colômbia);
- Pilot Community Development Additional Financing – P106433 (Paraguay);
- First Competitiveness and Public Financial Management DPL – P105710 (Panamá);
- Antioquia Upper Secondary Education – P052608 (Colômbia);
- Social Protection Project – P098328 (Panamá);
- PA Water Supply and Sanitation in Low-Income Communities – P082419 (Panamá);
- Additional Financing for Colombia Social Safety Net Project (Ln. 7337) – P104507 (Colômbia);
- Second Programmatic Sustainable and Equitable Growth Loan – P095675 (Brasil);
- (APL1) Bono Desarrollo Humano – P098167 (Ecuador);
- Heads of Household Transition Project – P055483 (Argentina);
- Health Insurance Strategy for the Poor Support Project – P088575 (Ecuador);
- Second Broad-Based Growth Development Policy Loan – P094146 (El Salvador);
- CO Social Safety Net Project – P089443 (Colômbia);
- Social Protection Project – P088642 (El Salvador);

- Brazil: Human Development Technical Assistance Loan (TAL) – P082523 (Brasil);
- CR Equity and Efficiency of Education – P057857 (Costa Rica);
- Honduras First Programmatic Financial Sector Development Policy Credit – P083311 (Honduras);
- CO TAL to Support the 2nd PSAL – P088857 (Colômbia);
- First Programmatic Reform Loan for Environmental Sustainability – P080829 (Brasil);
- Sustainable and Equitable Growth Technical Assistance Program – P083533 (Brasil);
- Integrated Municipal Project – Betim Municipality – P082328 (Brasil);
- MX Basic Education Dev Phase III – P085851 (México);
- BR Bolsa Familia 1st APL – P087713 (Brasil);
- Brazil First Programmatic Loan for Sustainable and Equitable Growth – P080827 (Brasil);
- Dominican Republic Social Crisis Response Adjustment Loan – P085433 (República Dominicana);
- Programmatic Human Development Reform Loan Project – P082395 (Ecuador);
- HD PRGM. Sector Reform Loan – P080746 (Brasil);
- Pilot Community Development Project – P069269 (Paraguai);
- Poverty Reduction and Local Development Project – P064906 (Nicarágua);
- Human Capital Protection – P069964 (Colômbia);
- Community Works and Employment Project – P068762 (Colômbia);
- Agricultural Productivity Improvement Project – P048505 (México);
- Rio Grande do Sul State Reform Project – P039196 (Brasil)

Anexo F – Estadísticas descriptivas

País	Ano	Número de casos	Gap.pobreza				Coef.gini				Matri.prim				Matri.sec			
			média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo
México	1997	1	8,0		8,0	8,0	49,2		49,2	49,2	95,7		95,7	95,7	58,0		58,0	58,0
Honduras	1998	2	18,8	3,3	21,2	16,5	55,1	3,3	57,4	52,7	86,9	0,0	86,9	86,8	49,8	0,0	49,8	49,8
Colômbia	2000	4	15,7	1,3	17,4	14,3	57,8	0,9	58,7	56,8	93,5	1,4	94,6	90,9	69,1	0,4	69,6	68,7
Nicarágua	2000	4	12,3	0,7	13,3	11,7	51,9	1,8	54,4	50,5	83,0	3,4	86,5	78,9	39,3	2,4	40,3	35,0
Brasil	2001	5	10,7	0,6	11,5	9,9	58,8	1,0	59,8	57,4	96,5	1,1	98,0	95,2	77,6	0,1	77,8	77,5
Chile	2002	6	3,3	0,2	3,7	3,2	51,9	2,1	55,5	50,0	94,1	0,1	94,3	94,1	88,5	0,1	88,7	88,4
Equador	2003	7	15,0	3,9	22,0	10,9	54,1	2,8	58,6	49,7	96,2	1,1	97,6	94,8	48,3	1,3	49,9	47,0
		Coef. Variação	0,4				0,1				0,1				0,3			
		Desvio padrão	5,2				3,4				5,2				16,6			
Argentina	2005	9	6,2	2,5	11,2	3,8	50,5	2,1	53,8	47,7	99,2	0,4	100,0	98,6	78,3	1,7	79,5	74,6
Rep. Dom.		9	5,2	1,1	7,6	3,6	51,2	0,8	52,0	49,9	84,4	2,6	88,9	80,8	48,3	5,9	56,5	39,0
El Salvador		9	11,9	2,9	16,9	8,0	51,2	2,0	54,5	47,8	91,9	1,8	94,4	89,5	53,4	3,4	57,6	48,2
Paraguai		9	7,8	1,5	10,9	5,8	54,4	1,7	57,3	51,4	96,2	1,2	97,4	94,2	52,2	4,9	57,8	43,1
Perú		9	12,5	1,7	14,1	9,7	52,8	2,5	56,3	49,4	96,5	3,5	99,5	87,5	65,2	5,2	72,6	55,5
Uruguai		9	1,0	0,4	1,7	0,7	45,7	0,1	45,8	45,5	96,9	1,8	97,9	92,2	69,1	0,3	69,8	68,9
		Coef. Variação	0,5				0,1				0,1				0,2			
		Desvio padrão	4,0				3,1				5,8				12,8			

País	Ano	Número de casos	Gap.pobreza				Coef.gini				Matri.prim				Matri.sec			
			média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo
Bolívia	2006	10	18,0	4,3	25,6	11,8	57,8	1,9	61,6	55,0	95,0	0,5	95,6	94,1	68,8	4,7	74,7	60,8
Costa Rica		10	5,3	0,6	5,7	4,4	46,3	1,1	47,7	45,6	97,4	0,0	97,4	97,4	74,8	0,0	74,9	74,8
Panamá		10	10,9	2,2	13,4	8,1	56,1	1,3	58,2	53,9	96,4	1,7	98,3	93,1	60,8	2,1	64,3	57,1
		Coef. Variação	0,56				0,12				0,01				0,10			
		Desvio padrão	6,40				6,20				1,22				7,03			

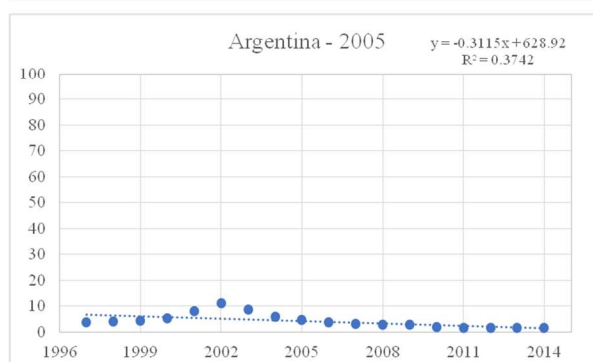
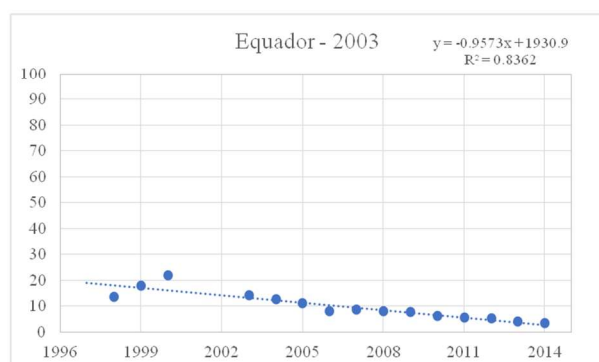
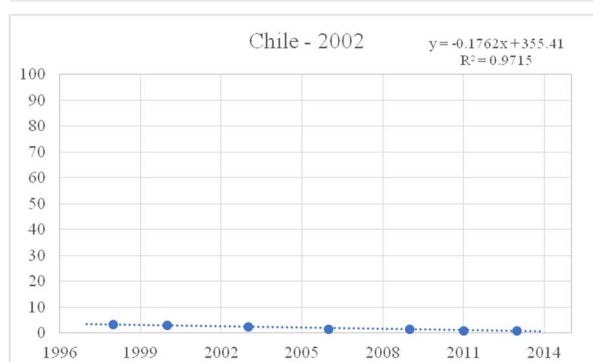
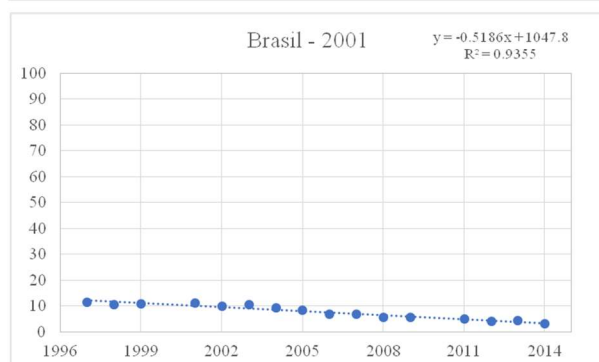
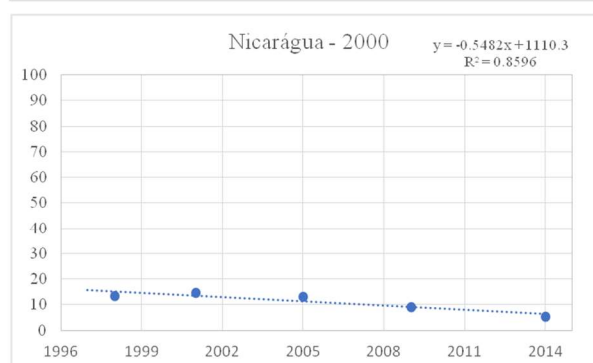
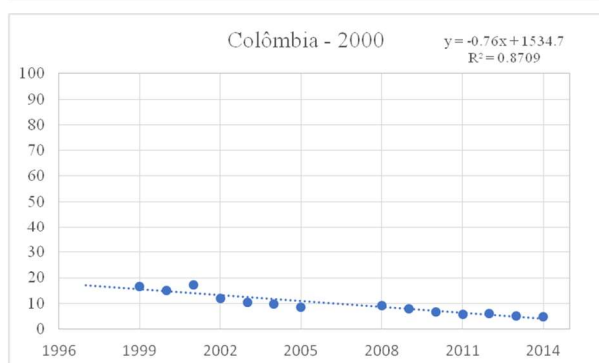
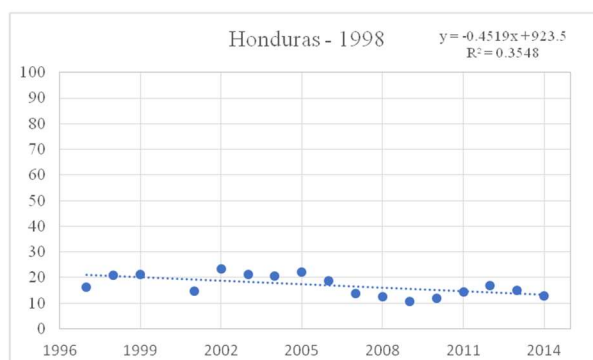
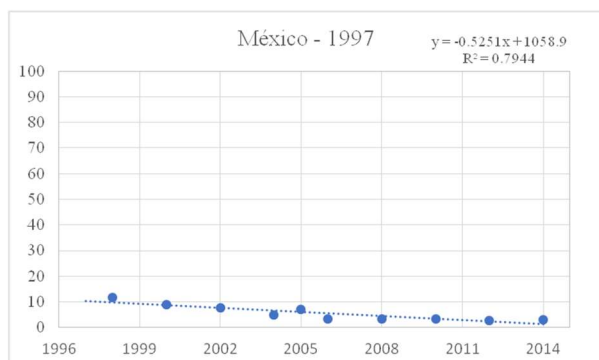
País	Ano	Número de casos	Infor.ECLAC				PIB.var				PIB.cap				Inflação			
			média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo
México	1997	1	48,5		48,5	48,5	6,9		6,9	6,9	9357		9357	9358	19,8		19,8	19,8
Honduras	1998	2	52,9	0,1	53,0	52,9	3,9	1,5	5,0	2,9	2564	23	2580	2548	20,2	5,1	23,8	16,6
Colômbia	2000	4	59,5	0	60	59,5	1,2	3,4	4	-4,2	6528	178	##	6257	9,7	1,1	11	8,2
Nicarágua	2000	4	49,1	0,9	49,9	48,0	4,7	1,6	7,0	3,7	2542	166	2739	2372	9,9	3,5	12,8	4,9
Brasil	2001	5	43,9	0,1	44,0	43,7	1,9	1,7	4,1	0,3	8785	310	9216	8547	6,4	2,9	11,5	4,5
Chile	2002	6	34,1	0,4	34,9	33,8	3,8	2,6	7,4	-0,4	9428	654	10343	8655	2,0	1,2	3,6	0,6
Equador	2003	7	55,4	0,3	56,0	55,0	2,1	3,2	4,3	-4,7	6097	280	6555	5769	39,5	34,3	106,0	1,3
		Coef. Variação	0,2				0,6				0,5				0,8			
		Desvio padrão	8,3				1,9				2979				12,6			

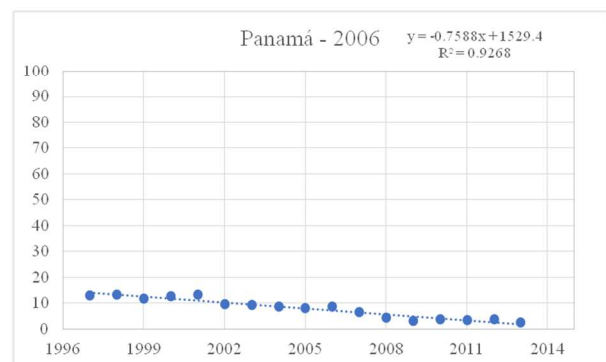
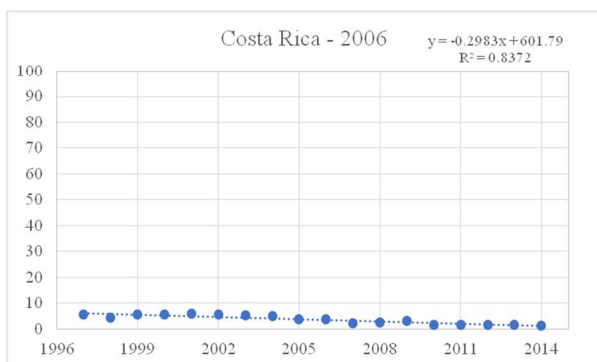
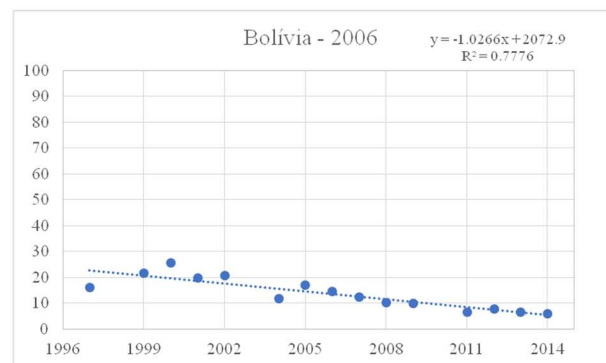
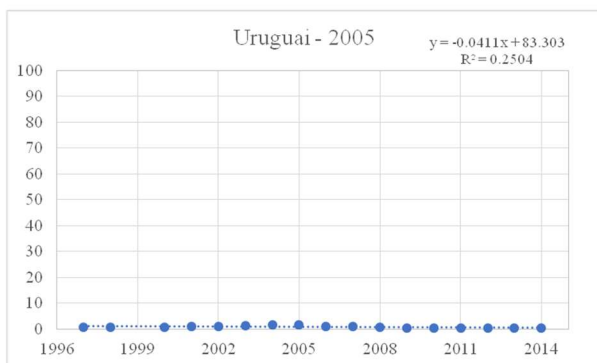
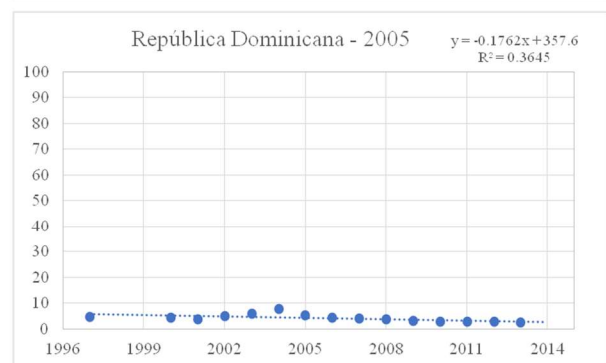
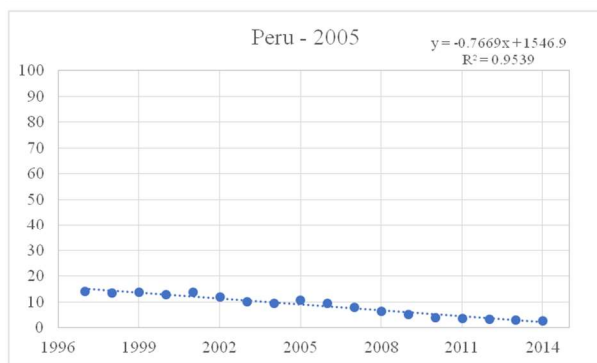
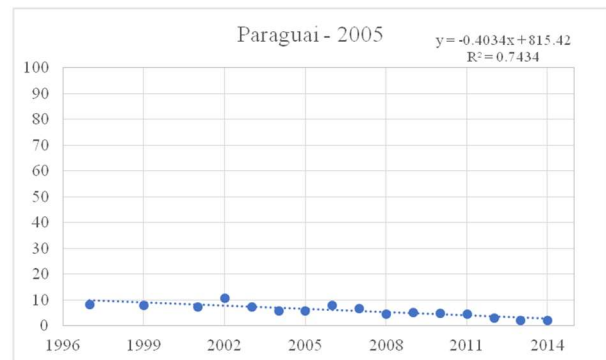
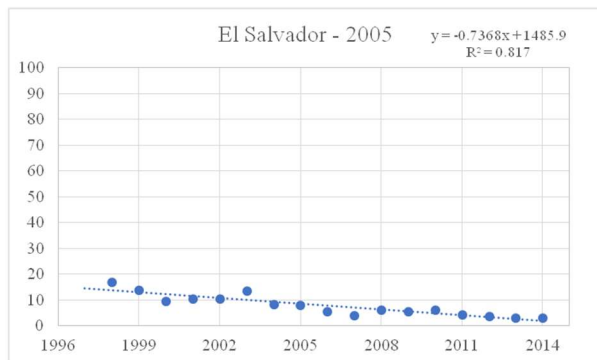
País	Ano	Número de casos	Infor.ECLAC				PIB.var				PIB.cap				Inflação			
			média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo	média	SD	Máximo	Mínimo
Argentina	2005	9	42,2	0,4	42,8	41,4	2,1	7,3	9,0	-10,9	11834	973	13818	10217	5,8	9,6	27,8	-1,3
Rep. Dom.		9	46,7	0,7	48,4	46,1	4,9	3,4	9,4	-1,4	6652	766	8024	5489	14,7	13,7	48,6	3,8
El Salvador		9	54,1	0,4	55,0	53,5	1,9	0,8	3,1	0,9	4631	376	5286	4126	3,0	0,7	4,3	2,0
Paraguai		9	45,4	6,4	60,4	38,3	1,1	2,6	4,3	-2,3	5013	222	5449	4780	7,2	3,0	11,5	2,2
Perú		9	62,2	0,6	62,9	60,9	3,5	2,5	6,5	-0,4	5542	633	6763	4943	4,2	3,3	9,2	0,7
Uruguai		9	41,2	0,7	42,1	39,5	1,2	5,5	8,6	-7,7	10175	615	11554	9384	8,1	4,2	16,0	3,3
		Coef. Variação	0,1				0,6				0,4				0,6			
		Desvio padrão	5,1				1,5				3199				4,4			
Bolívia	2006	10	63,6	3,1	69,9	59,9	3,3	1,6	5,0	0,4	3710	376	4439	3265	4,3	1,8	7,5	2,6
Costa Rica		10	39,6	0,1	39,8	39,5	5,0	1,5	7,0	3,7	7384	395	7830	6894	10,7	1,1	10,7	8,2
Panamá		10	37,7	0,4	38,4	36,8	5,1	2,7	8,7	0,6	9022	1313	11688	7435	0,8	1,2	1,8	-2,4
		Coef. Variação	0,31				0,22				0,40				0,95			
		Desvio padrão	14,46				1,01				2720				5,04			

	Ano	N	Qualidade democrática				Polarização				Efetividade governamental			
			Mediana	Moda	Mínimo	Máximo	Mediana	Moda	Mínimo	Máximo	Mediana	Moda	Mínimo	Máximo
México	1997	1	6,0	6,0	6,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,24	0,24	0,24	0,24
Honduras	1998	2	6,0	6,0	6,0	6,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,56	-0,58	-0,58	-0,55
Colômbia	2000	5	7,0	7,0	7,0	7,0	2,0	2,0	0,0	2,0	-0,27	-0,32	-0,32	-0,23
Nicarágua	2000	4	8,0	8,0	8,0	8,0	2,0	2,0	2,0	2,0	-0,66	-0,62	-0,71	-0,62
Brasil	2001	5	8,0	8,0	8,0	8,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,02	-0,08	-0,08	0,09
Chile	2002	6	8,5	8 ³	8,0	9,0	2,0	2,0	0,0	2,0	1,16	1,12	1,12	1,20
Equador	2003	7	6,0	6,0	6,0	9,0	2,0	2,0	2,0	2,0	-0,84	-0,91	-0,91	-0,51
Argentina	2005	9	8,0	8,0	7,0	8,0	1,0	1,0	0,0	1,0	-0,60	-0,28	-0,28	0,38
Rep. Dom.		9	8,0	8,0	8,0	8,0	1,0	1,0	0,0	2,0	-0,52	-0,55	-0,68	-0,32
El Salvador		9	7,0	7,0	7,0	7,0	2,0	2,0	2,0	2,0	-0,41	-0,50	-0,53	-0,34
Paraguai		9	7,0	7,0	6,0	8,0	0,0	0,0	0,0	2,0	-1,01	-1,16	-1,16	-0,80
Perú		9	9,0	9,0	1,0	9,0	1,0	1,0	0,0	1,0	-0,37	-0,61	-0,61	0,17
Uruguai		9	1,0	10,0	10,0	10,0	2,0	2,0	0,0	2,0	0,47	0,50	0,32	0,61
Bolívia	2006	10	9,0	9,0	8,0	9,0	1,5	2,0	0,0	2,0	-0,39	-0,72	-0,72	-0,70
Costa Rica		10	10,0	10,0	10,0	10,0	2,0	2,0	2,0	2,0	0,25	0,05	0,05	0,35
Panamá		10	9,0	9,0	9,0	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,05	0,07	-0,07	0,38

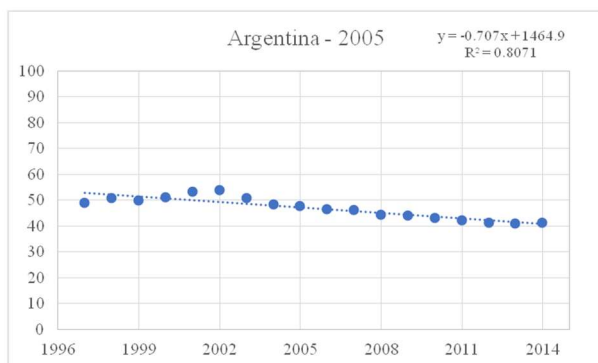
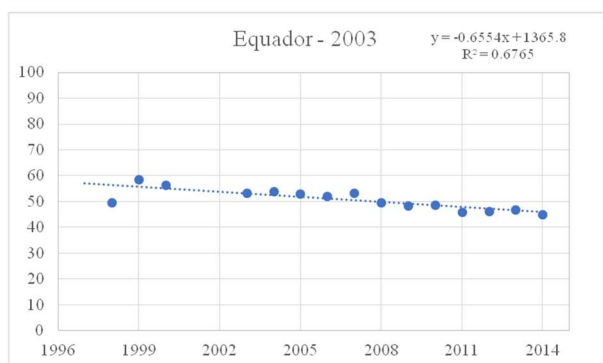
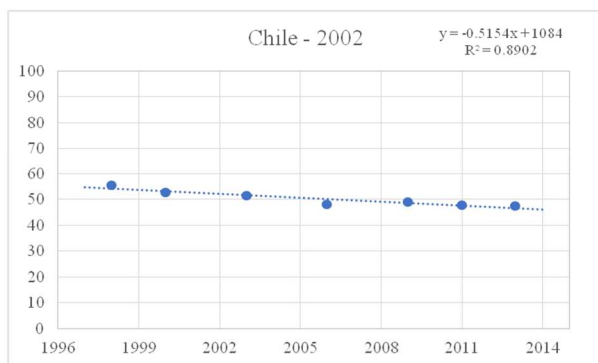
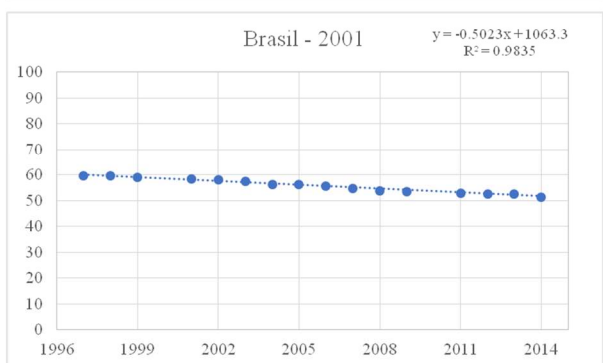
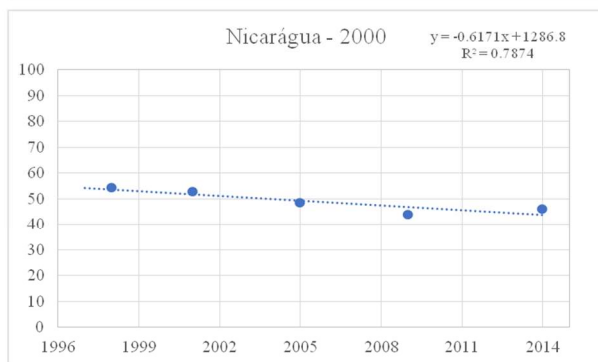
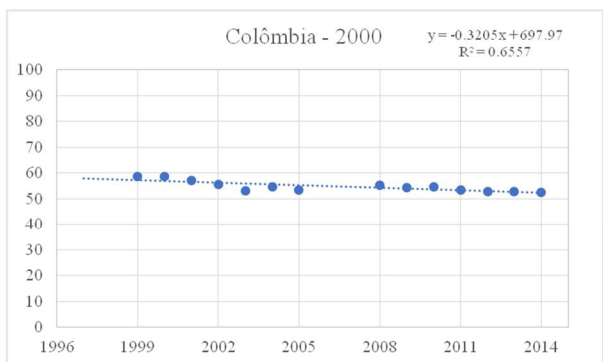
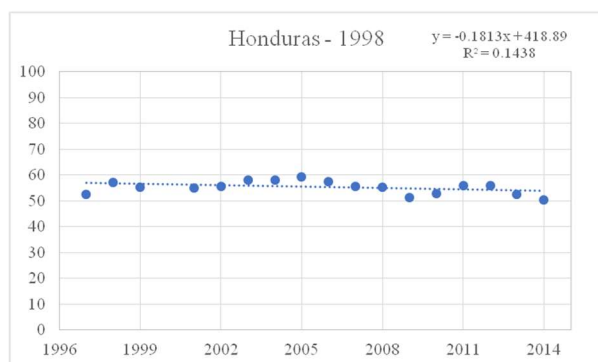
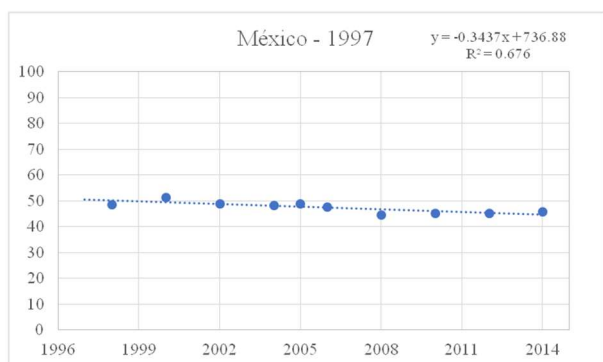
Anexo G – Gráficos de dispersão

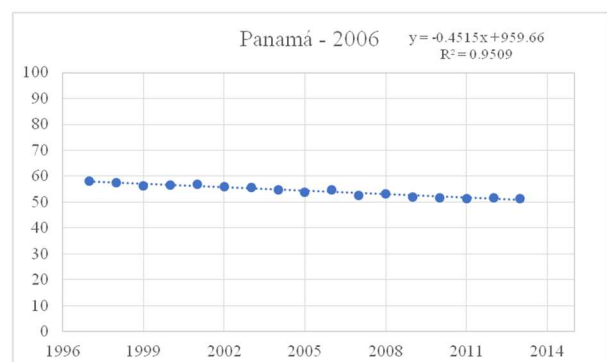
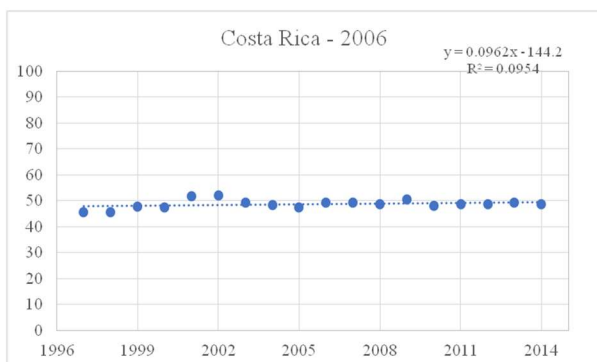
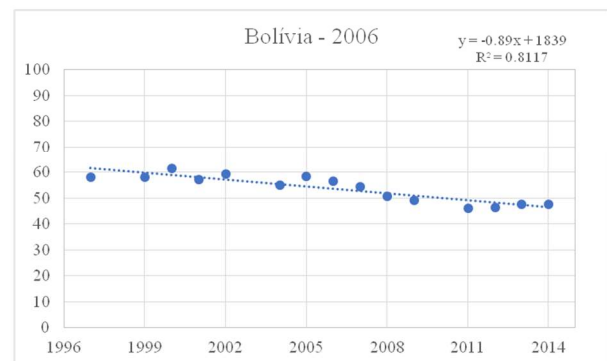
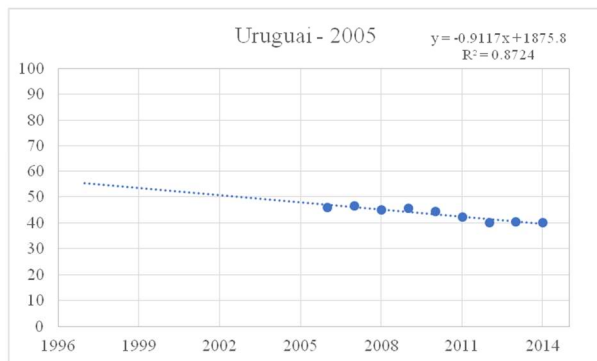
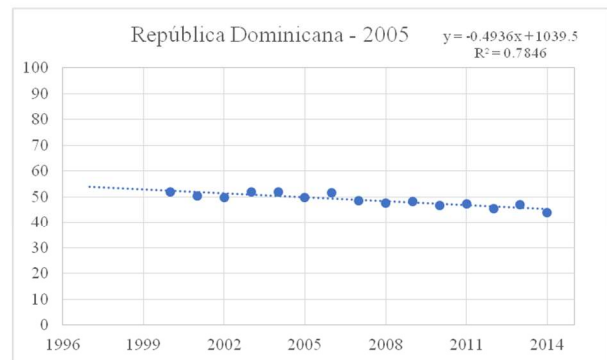
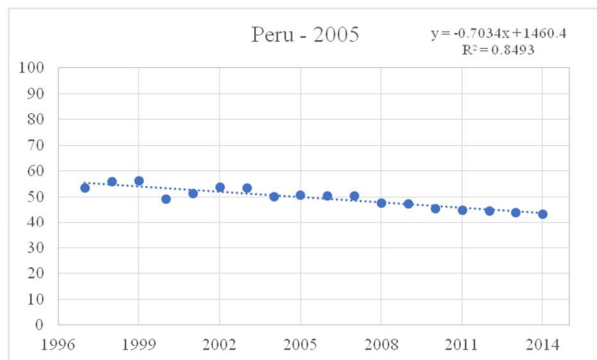
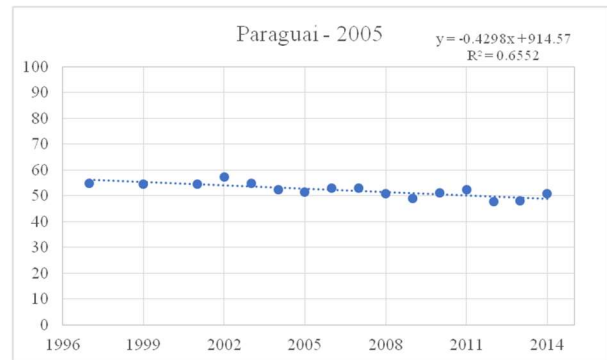
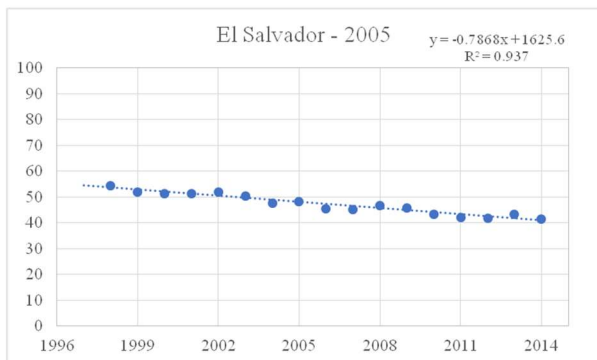
- Gap de pobreza



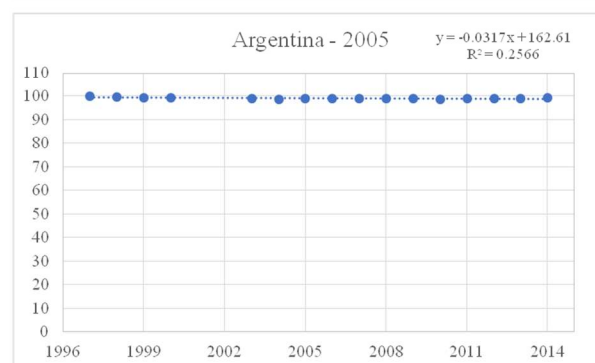
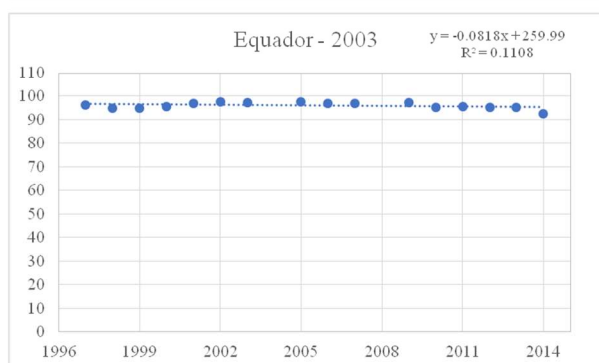
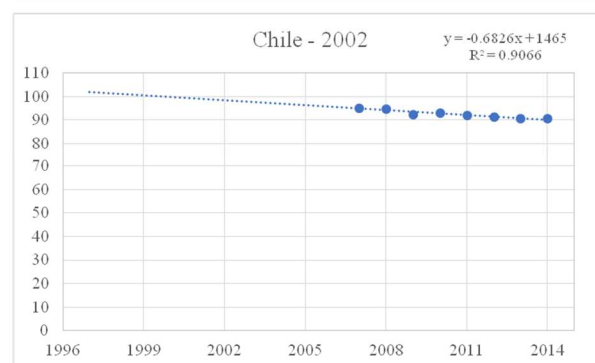
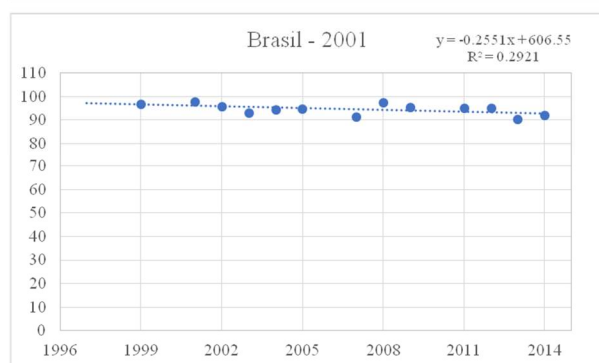
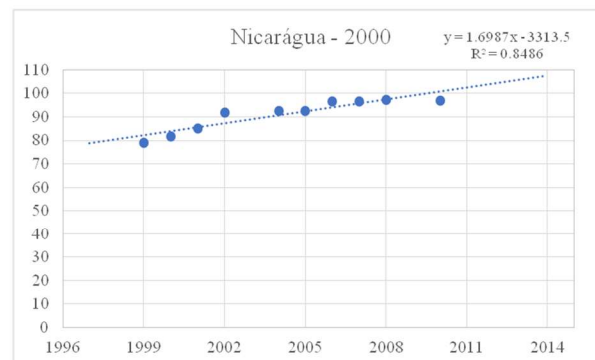
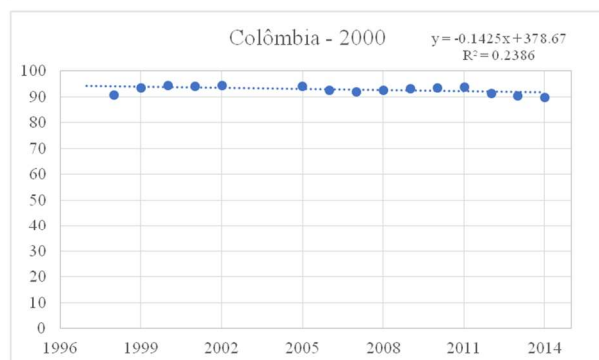
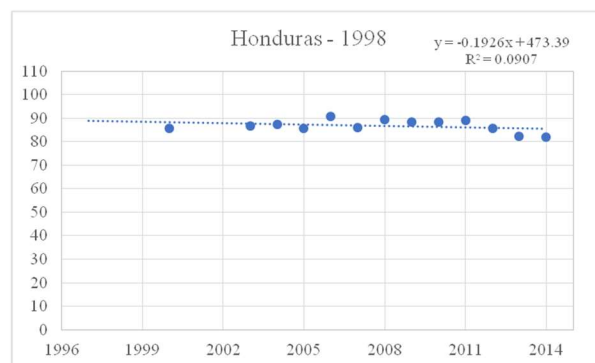
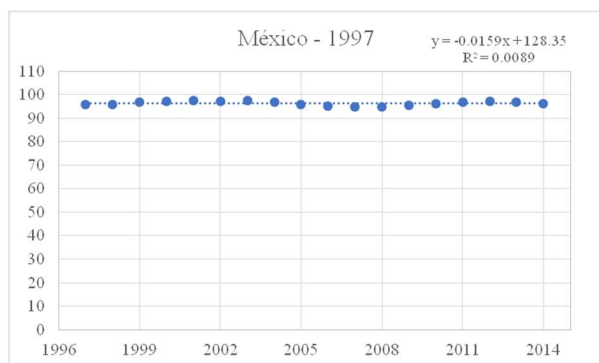


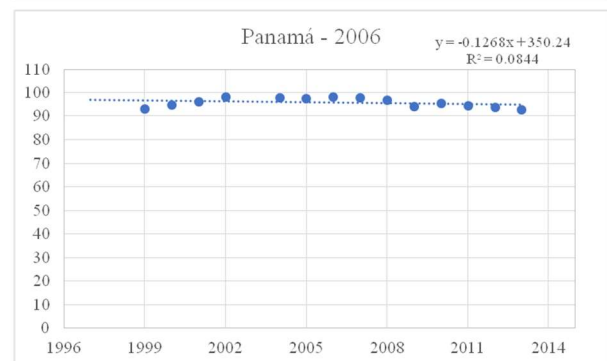
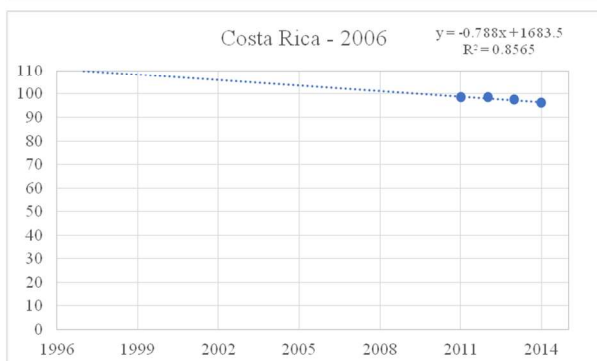
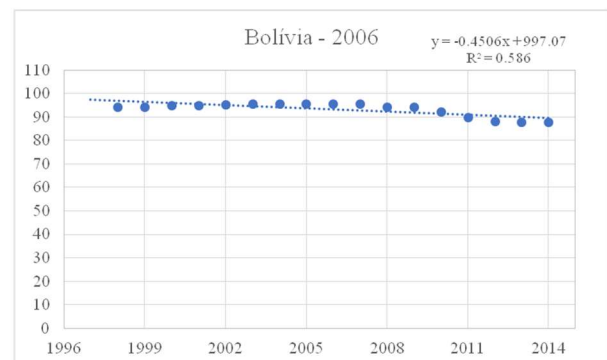
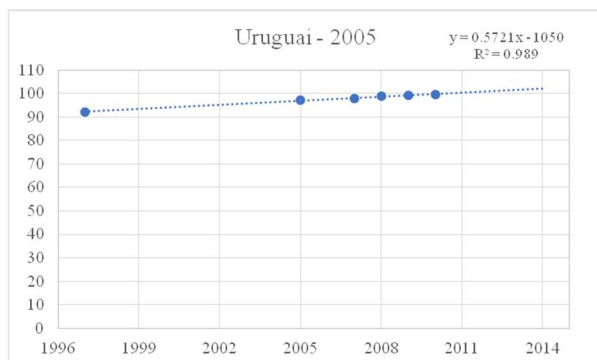
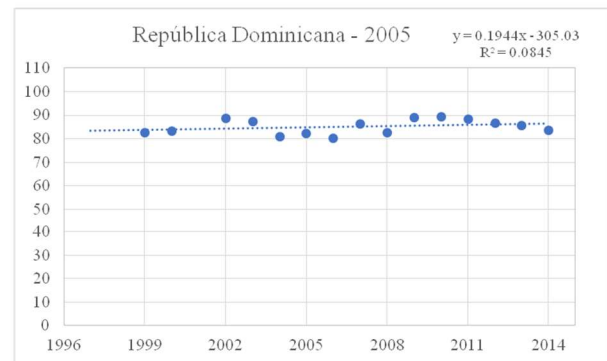
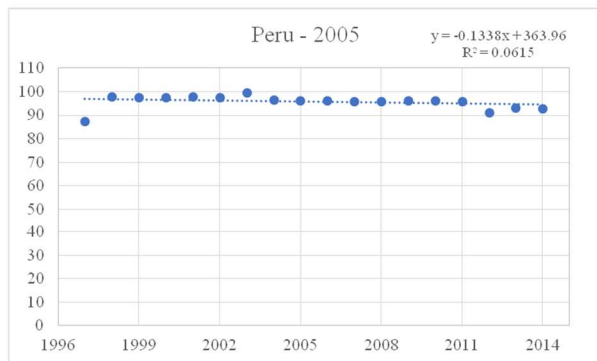
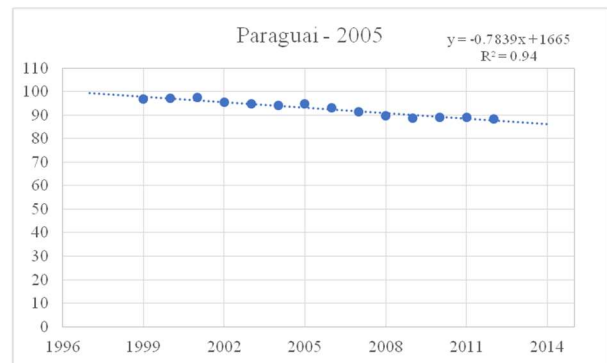
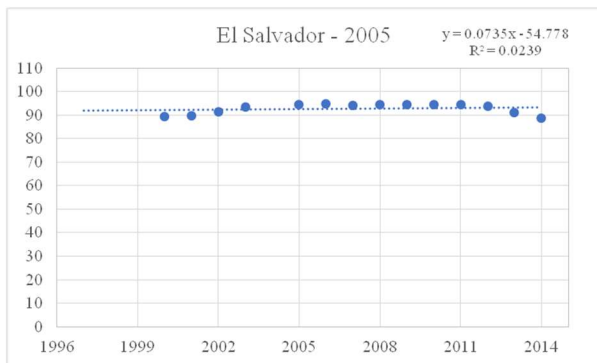
- Coeficiente de Gini



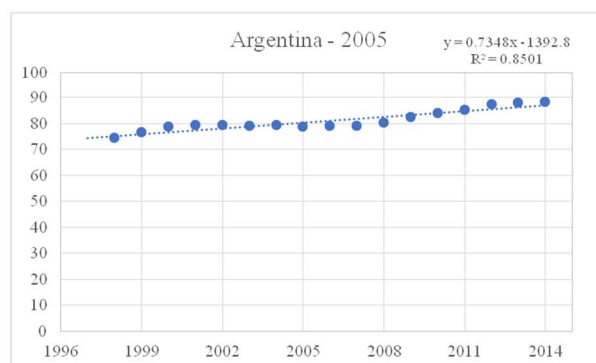
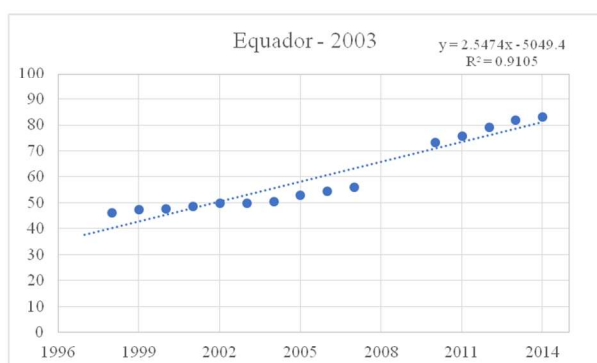
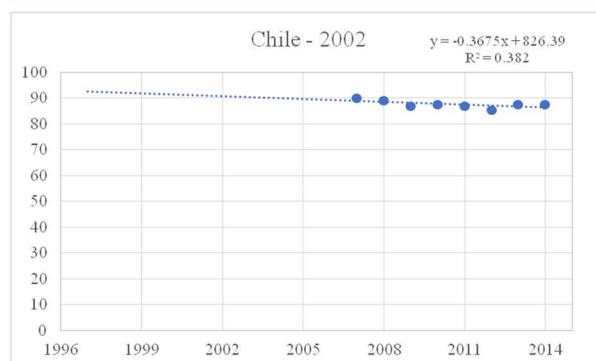
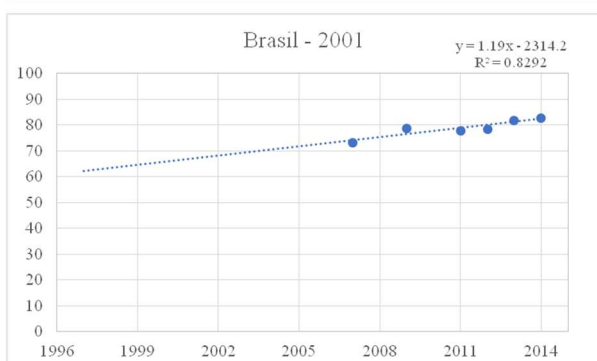
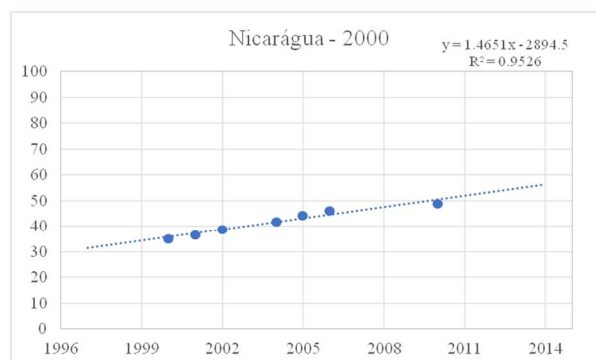
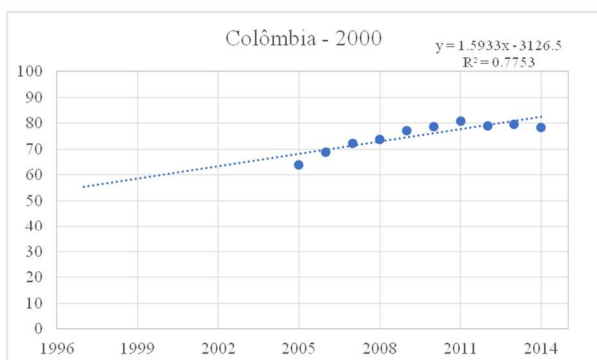
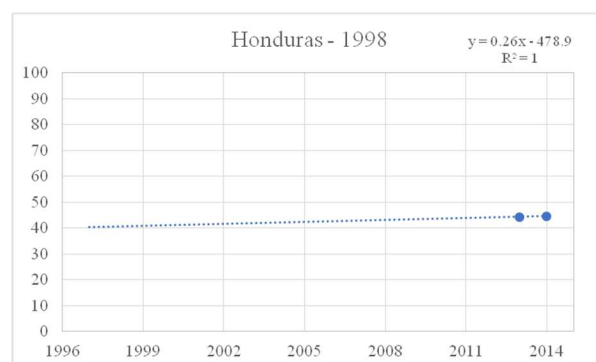
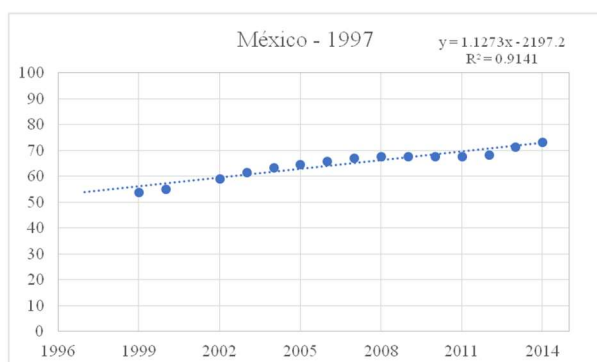


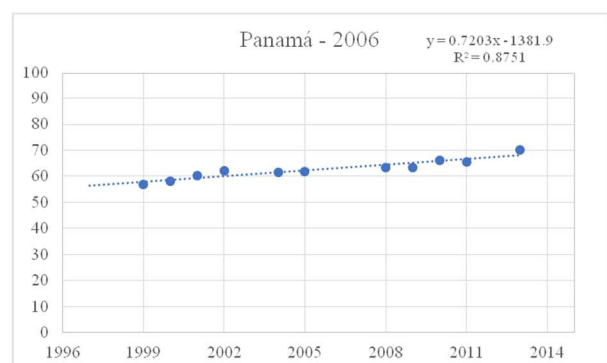
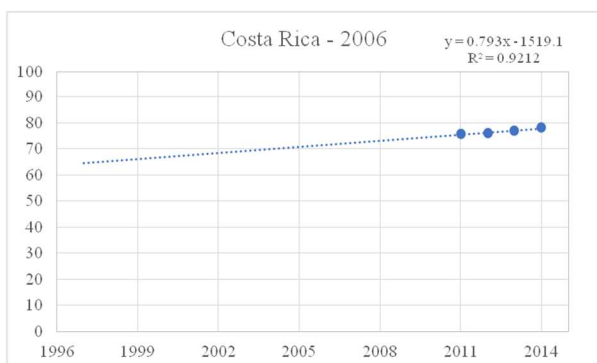
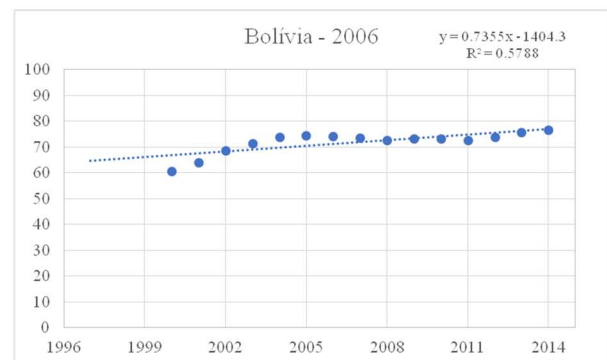
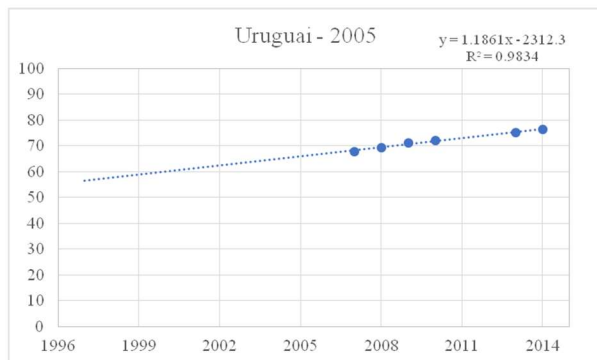
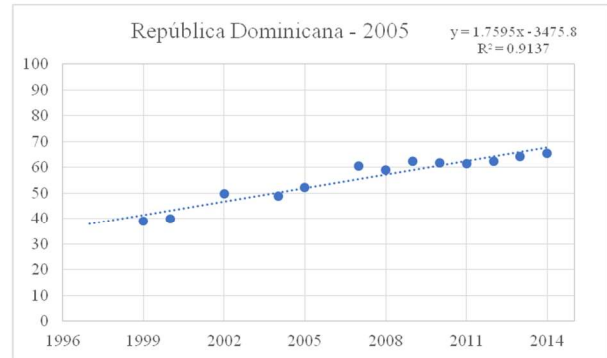
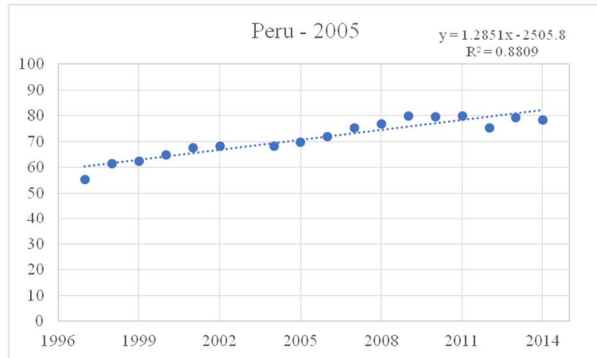
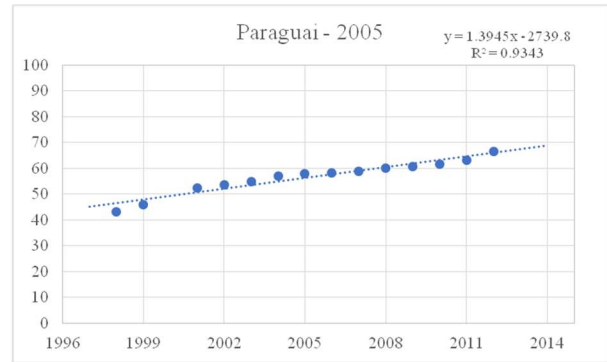
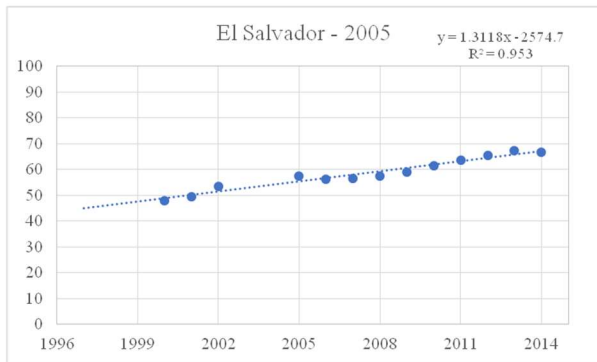
- Taxa líquida de matrículas no ensino primário



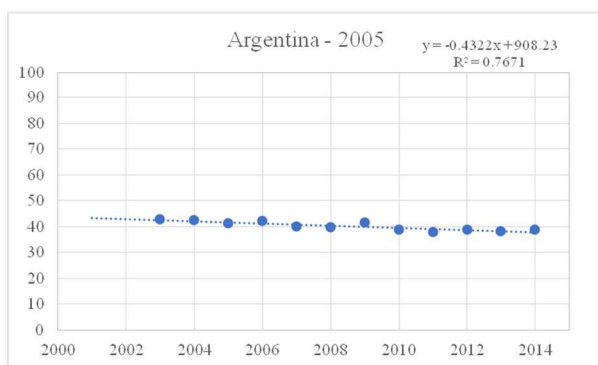
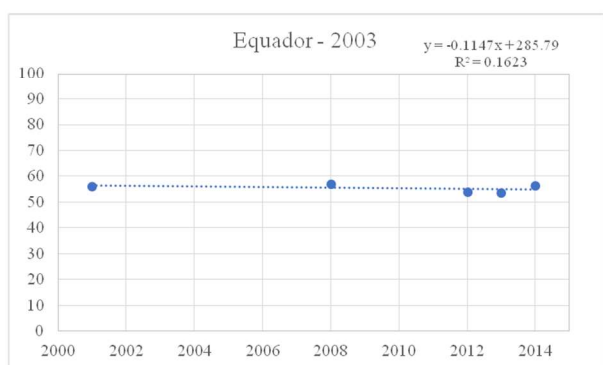
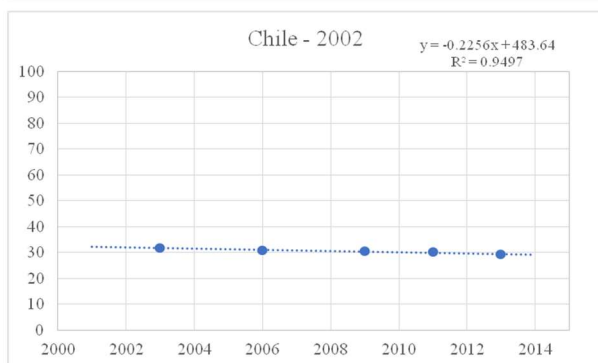
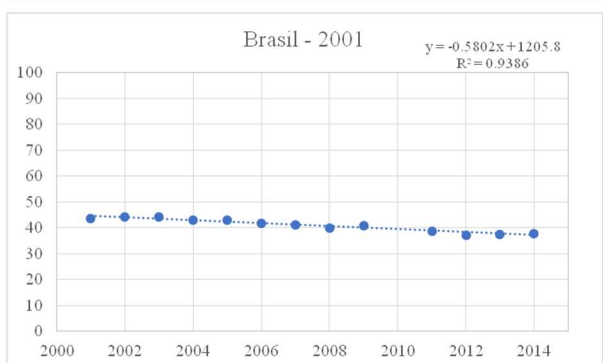
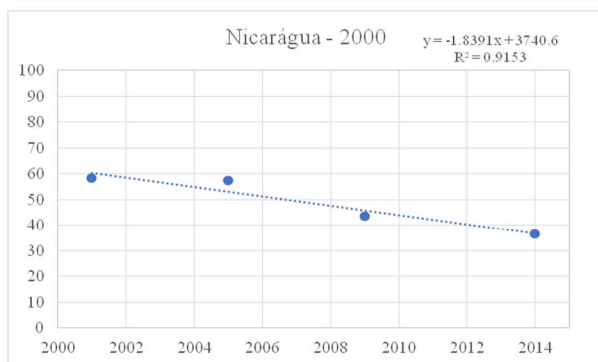
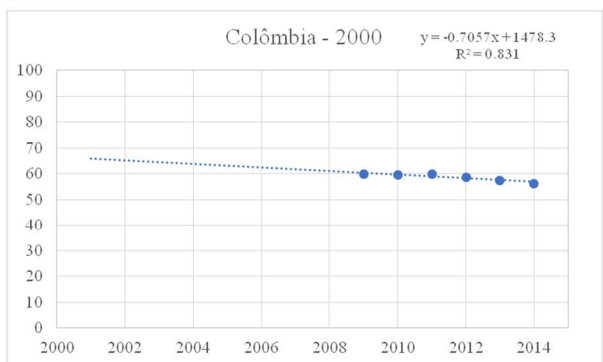
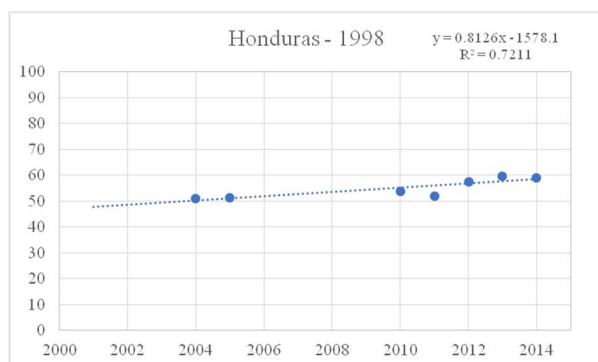
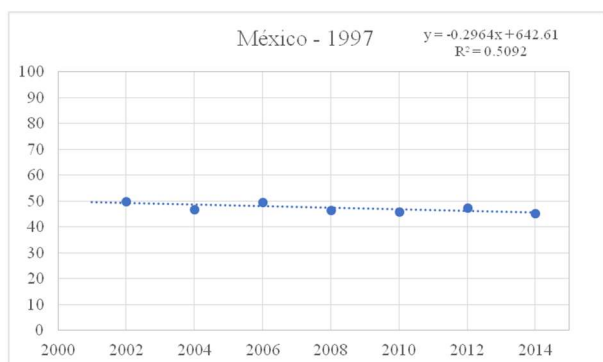


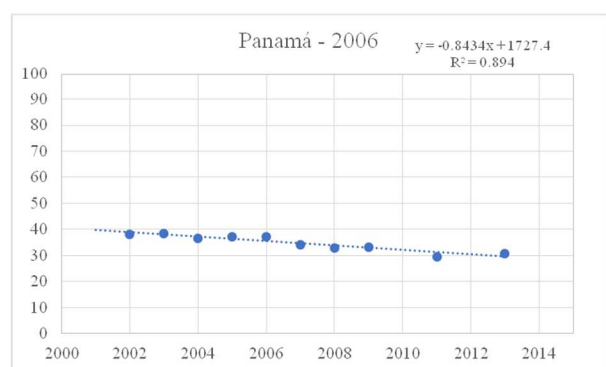
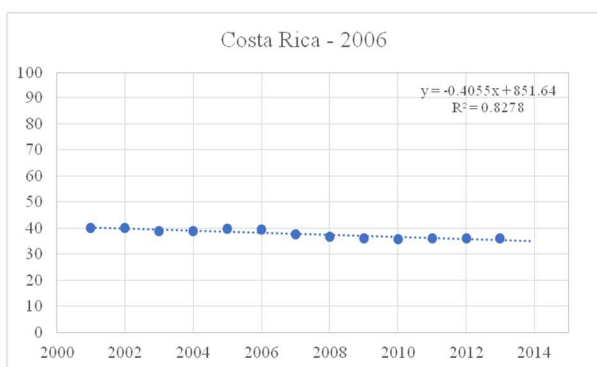
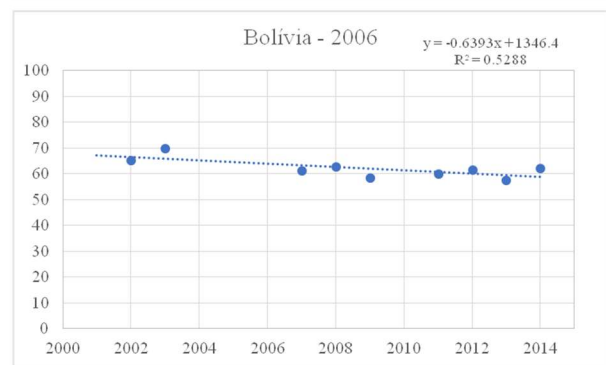
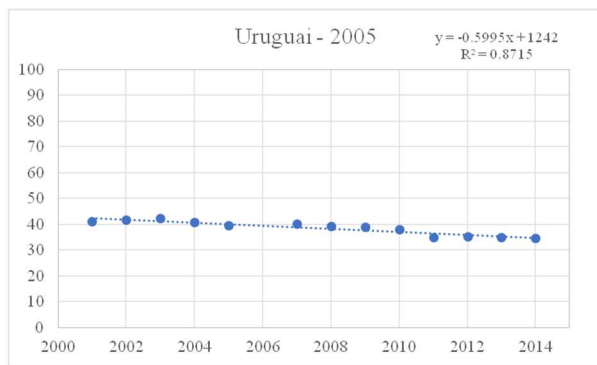
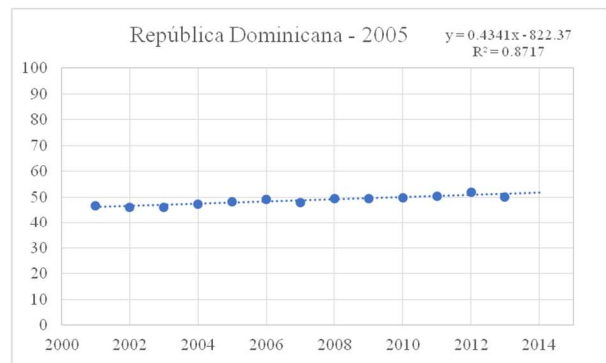
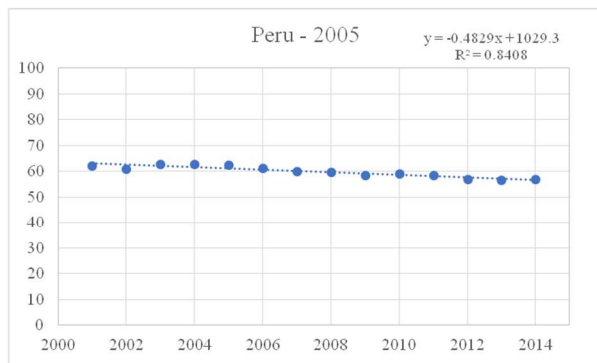
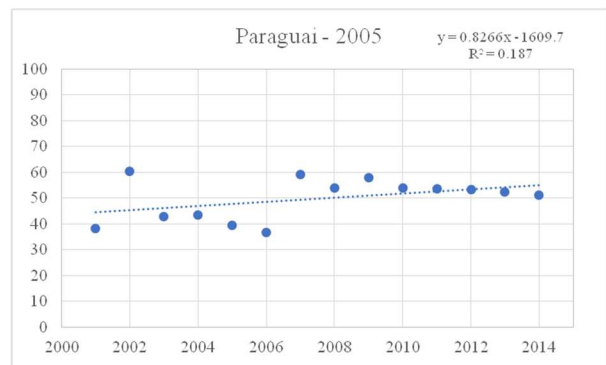
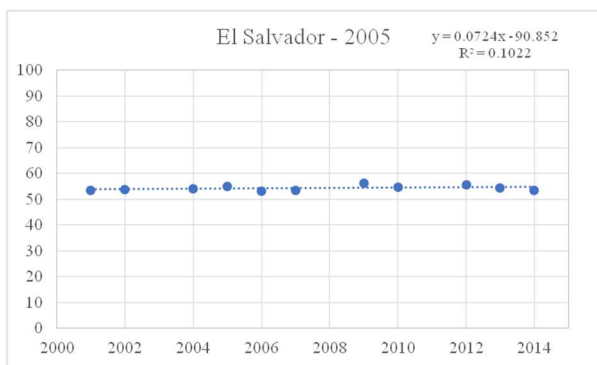
- Taxa líquida de matrículas no ensino secundário



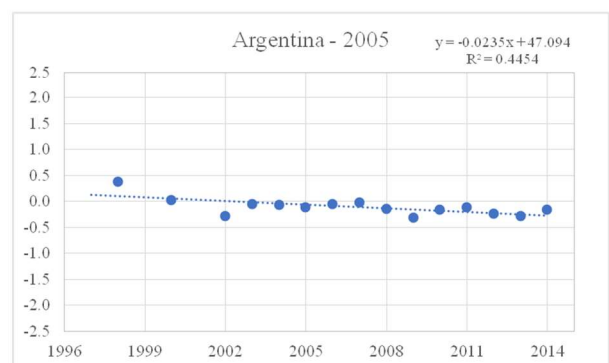
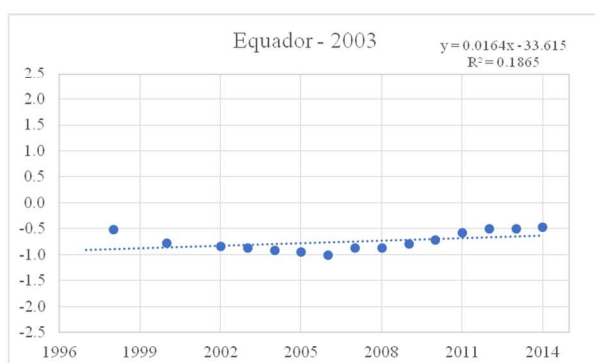
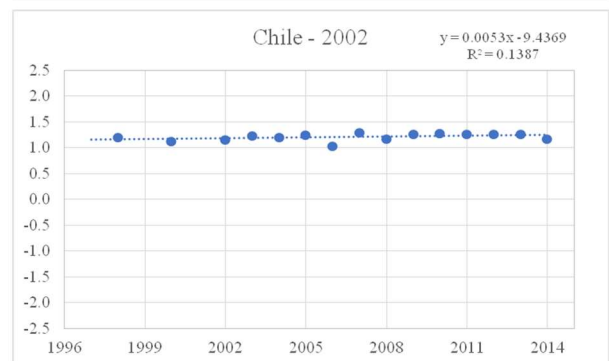
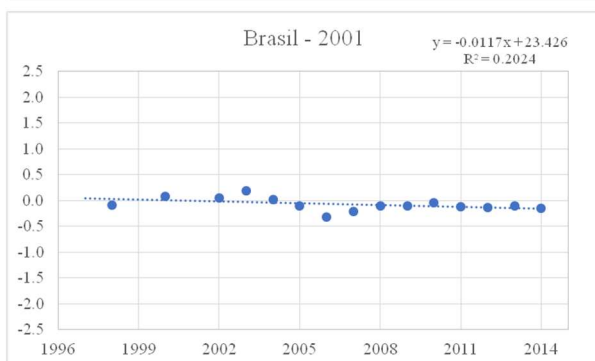
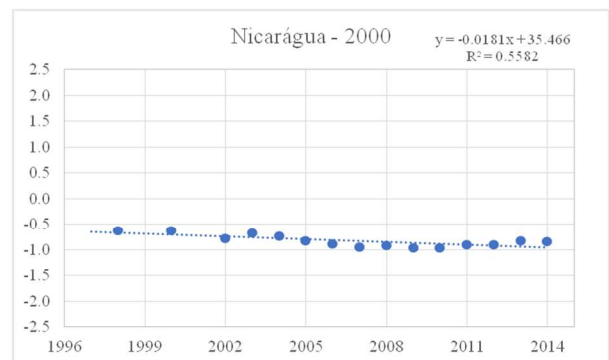
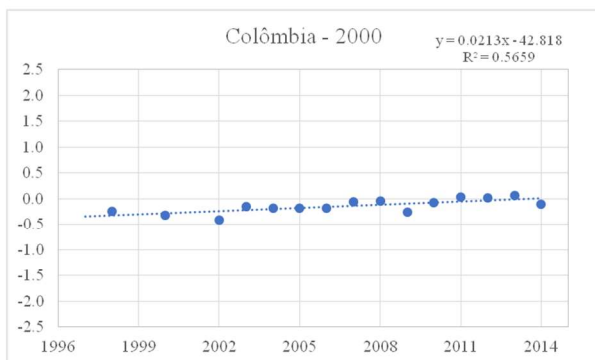
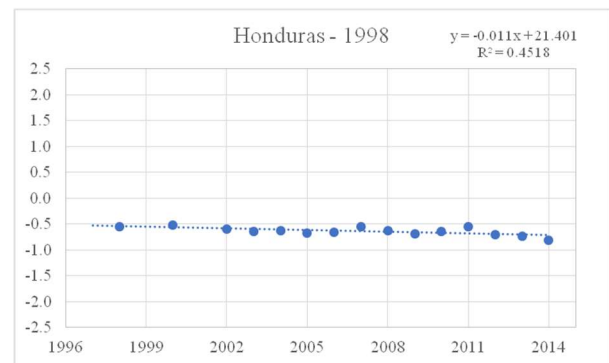
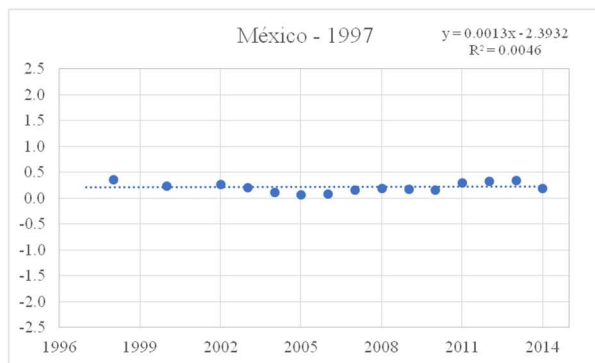


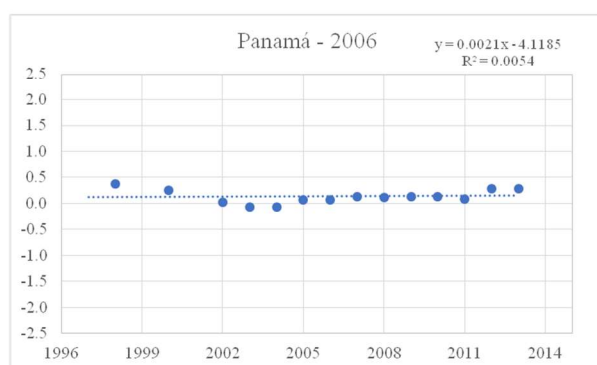
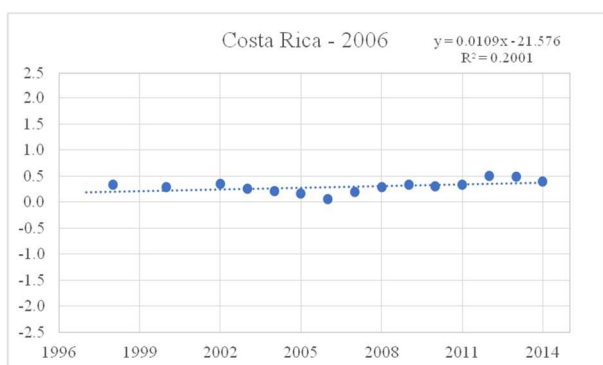
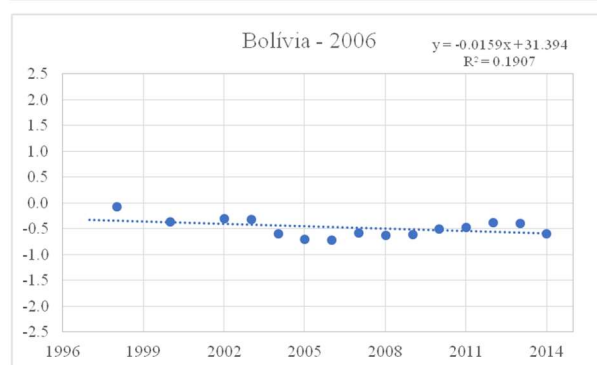
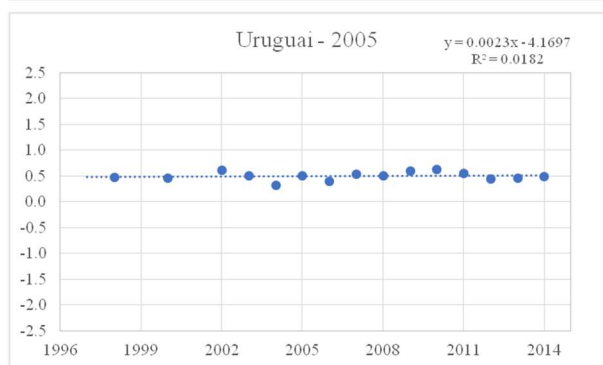
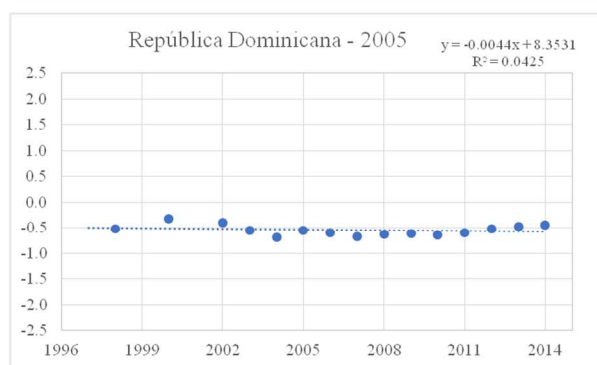
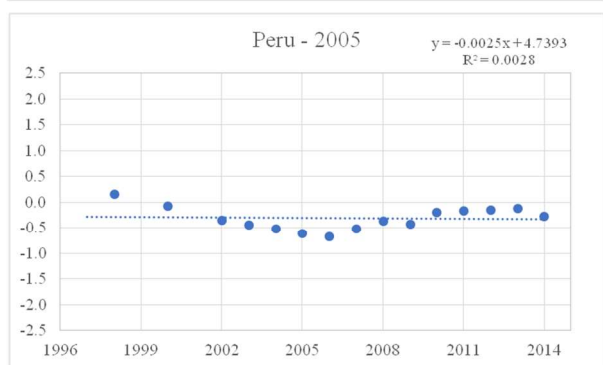
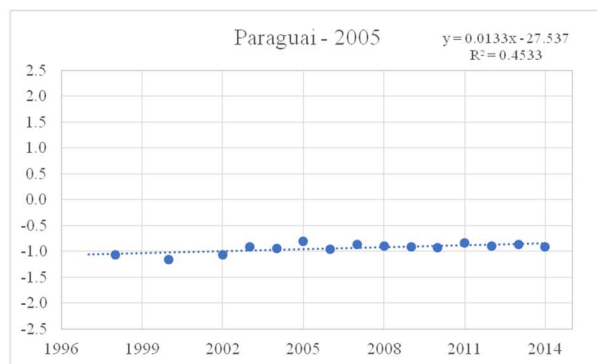
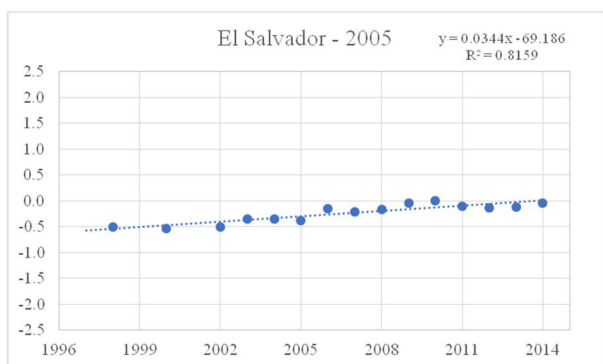
- Informalidade ECLAC





- Efectividade governamental





Anexo H – Diagramas de extremos e quartis

